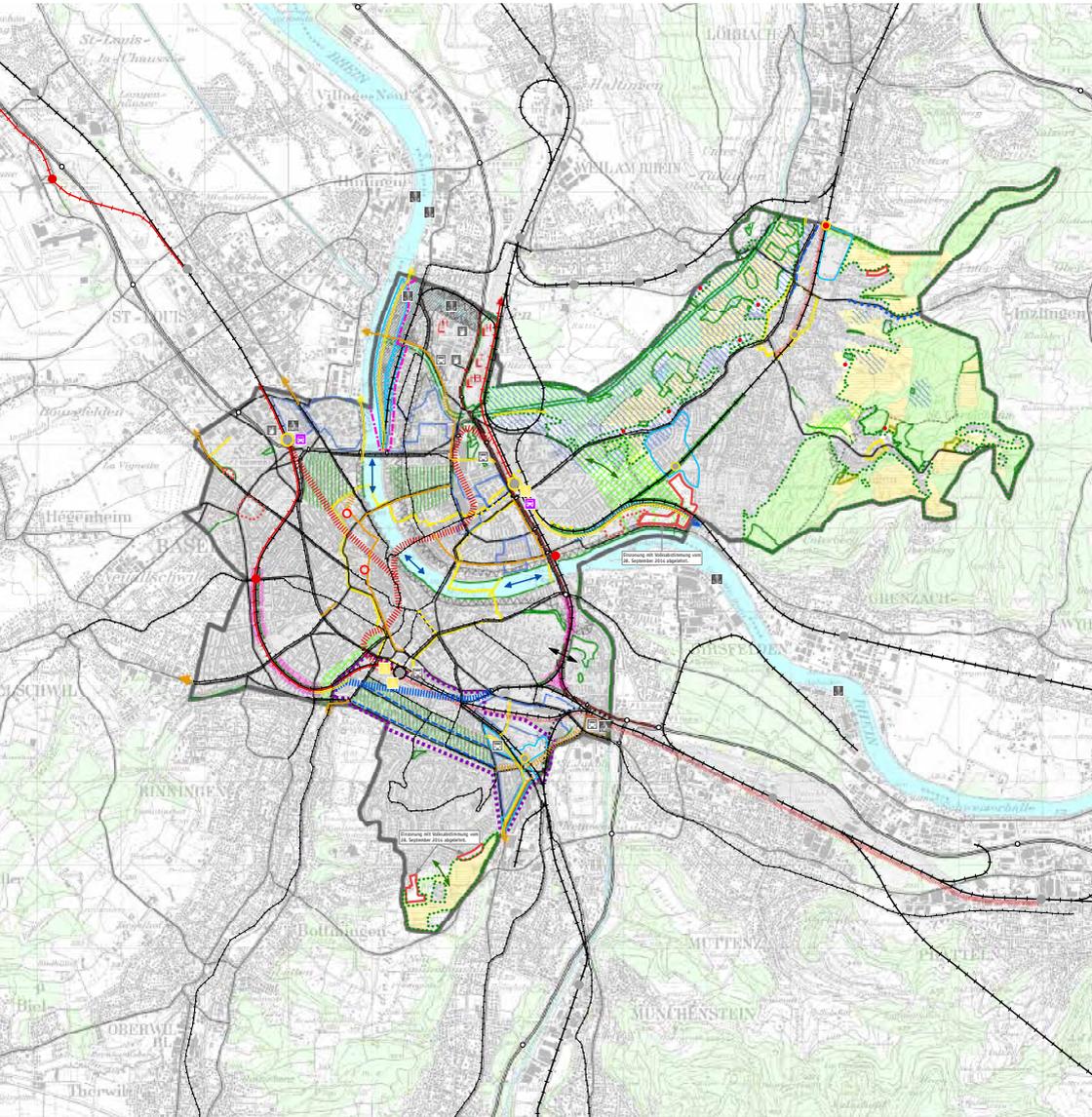


SEPTEMBRE 3/2017

TERRITOIRE & ENVIRONNEMENT

LES DOSSIERS DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL



Tendances en matière de planification directrice cantonale

Bilan intermédiaire de la mise en œuvre de la LAT révisée

Le 1^{er} mai 2014 entrain en vigueur la loi fédérale révisée sur l'aménagement du territoire (LAT). Depuis, les cantons sont en train d'adapter leurs plans directeurs. Par quoi les «nouveaux» plans se caractérisent-ils? Correspondent-ils aux attentes de la Confédération? Des tendances générales sont-elles identifiables? La présente édition de Territoire & Environnement penche sur cette nouvelle génération de plans directeurs et en dresse un bilan intermédiaire. À cet égard, l'accent est mis sur le volet «urbanisation», où sont posés les jalons du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, tel que le préconise la législation révisée. C'est ici que les cantons définissent l'étendue des surfaces affectées à l'urbanisation et les exigences à respecter par les communes.

1	Introduction	5
2	Le rôle clé de la planification directrice	7
2.1	La révision de la LAT	7
2.2	Les éléments nouveaux des plans directeurs	7
2.2.1	Stratégie cantonale: préfiguration du plan directeur	7
2.2.2	Contenu minimal du volet «urbanisation»	9
3	Rapport entre plan directeur et loi	10
4	Réflexions stratégiques des cantons	11
4.1	Croissance démographique attendue	11
4.2	Taux cantonal d'utilisation des zones à bâtir	13
4.3	Répartition de la croissance	17
5	Définition des surfaces affectées à l'urbanisation	18
5.1	Variante A: délimitation stricte du périmètre d'urbanisation («pré-affectation»)	19
5.2	Variante B: représentation schématique du développement de l'urbanisation	20
5.3	Variante C: méthode numérique	21
6	Prescriptions en matière de nouveaux classements	22
6.1	Définition stricte des surfaces affectées à l'urbanisation	22
6.2	Compensation en cas de nouveau classement	24
6.3	Qualité minimale de la desserte en transports publics	24
6.4	Exigences en matière de densité	24
6.5	Préservation des surfaces d'assolement	27
6.6	Élaboration d'une vision claire de l'utilisation future des terrains	27
7	Prescriptions en matière de déclassements	28
7.1	Stratégies à élaborer par les cantons	28
7.2	Exemples issus des cantons	28
8	Développement de l'urbanisation vers l'intérieur	32
8.1	Enjeux de qualité urbaine	32
8.2	Requalification urbaine	33
8.3	Le développement vers l'intérieur comme enjeu central	33
8.4	Élaboration de conceptions directrices communales	34
8.5	Densification des zones à bâtir existantes	37
8.6	Sauvegarde ou création d'espaces verts	38
8.7	Garantie d'une offre suffisante de logements abordables	39
8.8	Protection contre le bruit, concepts d'urbanisation, franges du milieu bâti, protection des sites construits	40
9	Coordination entre urbanisation et transports	42
10	Conclusions	44

Par quoi ces «nouveaux» plans se caractérisent-ils? Correspondent-ils aux intentions du législateur? Des tendances générales sont-elles identifiables? Pour répondre à ces questions, le présent Territoire & Environnement se penche de plus près sur la nouvelle génération de plans directeurs, en se limitant toutefois au volet «urbanisation», qui constitue en effet le cœur de la révision partielle de 2012¹. Nous nous référons, pour ce faire, au complément au guide de la planification directrice édité par la Confédération en mars 2014².

La planification directrice est un processus continu, soumis à de constants changements. Aussi nous baserons-nous surtout, dans

ce qui suit, sur les plans directeurs déjà approuvés par le Conseil fédéral. Nous mentionnons toutefois aussi, pour certains thèmes, d'autres plans déjà soumis à la Confédération, ou dont l'élaboration est déjà bien avancée. Peu avant le bouclage, le plan directeur du canton d'Argovie a été approuvé par le Conseil fédéral. Il n'a cependant pas pu être traité de façon approfondie dans le présent Territoire & Environnement, contrairement aux autres plans directeurs déjà approuvés. Il se peut néanmoins que ces plans aient déjà été remaniés au moment de la publication du présent article, et que certaines observations soient, dès lors, déjà dépassées.

-
- 1 Le volet «urbanisation» ne traite pas seulement des zones d'habitation, des zones mixtes et des zones centrales, mais aussi des zones d'activités économiques. L'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) exige des cantons qu'ils introduisent un système de gestion des zones d'activités (art. 30a al. 2 OAT). Nous ne nous y intéresserons pas davantage ici; à ce propos, voir BEURET ALAIN, Zones d'activités régionales – Qu'apporte la collaboration intercommunale?, in VLP-ASPAN, INFORUM, novembre 2016, p. 4 ss. Nous n'aborderons pas non plus la problématique de la coordination des grands projets dans les plans directeurs; à ce propos, voir BÜHLMANN LUKAS, Grands projets cantonaux – Quand un projet doit-il figurer dans le plan directeur?, in VLP-ASPAN, INFORUM, mai 2017, p. 4 ss.
 - 2 ARE, Complément au guide de la planification directrice, mars 2014 (ci-après: ARE, C-GPD).

2 Le rôle clé de la planification directrice

2.1 La révision de la LAT

Lors de la campagne de votation relative à la révision partielle de la LAT, en 2012, les débats ont surtout porté sur le moratoire sur les zones à bâtir, sur la réduction des zones à bâtir surdimensionnées, sur les mesures destinées à assurer la disponibilité des terrains à bâtir et sur le prélèvement de la plus-value. Le fait que la révision aurait aussi des conséquences sur la planification directrice cantonale a, lui, souvent été négligé. Dans son message relatif à la révision partielle de la LAT, pourtant, le Conseil fédéral avait déjà signalé que le plan directeur cantonal verrait sa fonction d'instrument stratégique renforcée³. Et lorsqu'il avait été question, lors des délibérations parlementaires, de supprimer les dispositions y relatives, plusieurs parlementaires avaient souligné, à l'instar de la conseillère fédérale compétente, que le renforcement de la planification directrice cantonale constituait un élément central de la nouvelle loi⁴ – un avis largement partagé dans la doctrine⁵. Le plan directeur remplit donc une fonction clé dans la gestion du développement du milieu bâti⁶.

2.2 Les éléments nouveaux des plans directeurs

2.2.1 Stratégie cantonale: préfiguration du plan directeur

Les concepts ou stratégies cantonales de développement territorial ne sont, en soi, pas une nouveauté. De nombreux cantons disposaient déjà, avant la révision de la LAT, de tels ins-

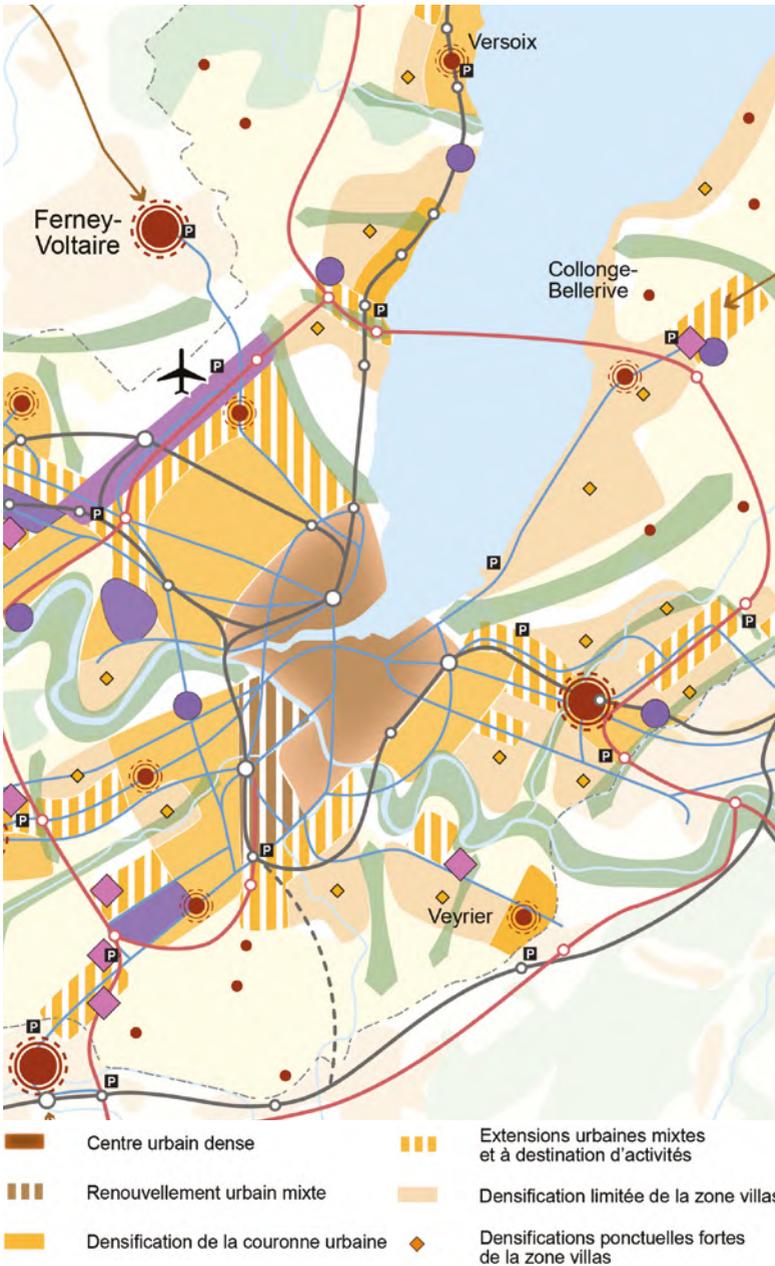
truments, comparables au Projet de territoire Suisse à l'échelon du pays ou aux conceptions directrices des villes et communes. L'ancienne LAT imposait déjà aux cantons de déterminer «dans les grandes lignes» la manière dont leur territoire devrait se développer. C'est sur cette base qu'étaient ensuite élaborés les plans directeurs. Désormais, cependant, la LAT révisée exige explicitement de tous les cantons qu'ils décrivent, dans leurs plans directeurs eux-mêmes, comment ils entendent se développer. La stratégie de développement territorial représente donc un élément important – et contraignant pour les autorités – du plan directeur

3 Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, p. 975.

4 BO CN 2011 1598.

5 MAHAIM qualifie les dispositions relatives à la planification directrice cantonale de «cœur du contre-projet à l'initiative pour le paysage»: MAHAIM RAPHAËL, Le principe de durabilité et l'aménagement du territoire – Le mitage du territoire à l'épreuve du droit, Travaux de la Faculté de droit de l'Université de Fribourg / Genève / Zurich / Bâle 2014, p. 617 (ci-après: MAHAIM, Principe de durabilité); selon MARTI, les dispositions en question sont «fondamentales, voire d'une importance décisive»: MARTI ARNOLD, Richtplanung im Bereich Siedlung, in: ZUFFEREY JEAN-BAPTISTE / WALDMANN BERNHARD (éd.), Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire – Faire du neuf avec du vieux?, Zurich 2015, p. 24 (ci-après: MARTI, Richtplanung).

6 Le premier projet de loi fédérale sur l'aménagement du territoire, rejeté en votation populaire le 13 juin 1976, prévoyait déjà une procédure en deux étapes pour définir les zones à bâtir. À ce propos, voir AEMISEGGER HEINZ / KISSLING SAMUEL, art. 15 N. 3, in: AEMISEGGER HEINZ / MOOR PIERRE / RUCH ALEXANDER / TSCHANNEN PIERRE (éd.): Commentaire pratique LAT – Planifier l'affectation, Zurich / Bâle / Genève 2016 (ci-après: AEMISEGGER / KISSLING, Commentaire pratique LAT, art. 15).



Dans son concept de développement, le canton de Genève désigne aujourd'hui déjà les secteurs à densifier.
 Source: <http://ge.ch/amenagement/plan-directeur-cantonal-2030#Envie>

cantonal, et elle est examinée et approuvée en même temps que celui-ci par la Confédération⁷.

Les cantons doivent donc commencer par réfléchir à la manière dont ils entendent aménager leur territoire⁸. Cela implique de formuler des objectifs, des orientations et des stratégies de développement territorial et d'en cadrer la mise en œuvre. Les cantons doivent notamment montrer comment ils envisagent, sur la base des scénarios de l'Office fédéral de la statistique (OFS; voir ch. 4.1), l'évolution de la population résidente et des emplois, ainsi que la répartition de la croissance attendue sur le territoire cantonal.

2.2.2 Contenu minimal du volet «urbanisation»

Les dispositions de l'article 8a alinéa 1 LAT constituent le cœur des nouvelles règles relatives à la planification directrice cantonale. La Confédération y précise, au titre de contenu minimal, les aspects sur lesquels les cantons doivent se prononcer dans le volet «urbanisation» de leurs plans directeurs (voir encadré «Contenu du plan directeur dans le domaine de l'urbanisation»). Ces prescriptions permettent à la Confédération d'évaluer les mesures prévues par les cantons et de demander des adaptations si celles-ci ne correspondent pas aux exigences du droit fédéral.

Les cantons doivent en premier lieu traiter des surfaces affectées à l'urbanisation. Ainsi le plan directeur doit-il, en vertu de l'article 8a alinéa 1 LAT, définir «la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale» (let. a). Le canton doit par ailleurs montrer comment il entend coordonner urbanisation et transports (let. b), et décrire les mesures – cruciales – qu'il entend prendre en faveur du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (let. c) et de la requalification urbaine (let. e). Enfin, le canton doit définir la ma-

Contenu du plan directeur dans le domaine de l'urbanisation

Article 8a alinéa 1 LAT

- ¹ Dans le domaine de l'urbanisation, le plan directeur définit notamment:
- a. la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale;
 - b. la manière de coordonner l'urbanisation et les transports et de garantir un équipement rationnel qui permet d'économiser du terrain;
 - c. la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti;
 - d. la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir aux conditions de l'art. 15;
 - e. la manière de renforcer la requalification urbaine.

nière dont il compte assurer la conformité des zones à bâtir aux conditions de l'article 15 LAT (let. d; voir ch. 6). Pour répondre à ce cahier des charges, les cantons doivent, dans leurs plans directeurs, imposer des exigences ou assigner des mandats concrets aux communes.

Aujourd'hui, les zones à bâtir sont souvent surdimensionnées. Aussi les cantons doivent-ils se demander comment réduire les zones à bâtir trop vastes, c'est-à-dire celles qui, compte tenu des réserves disponibles, ne seront probablement pas nécessaires et, partant, ni équipées ni construites dans les 15 ans à venir. Cette question doit aussi être traitée dans le plan directeur cantonal.

⁷ ARE, C-GPD, p. 8 ss.

⁸ ARE, C-GPD, p. 8 ss; MARTI, Richtplanung, p. 32.

3 Rapport entre plan directeur et loi

La LAT précise, à titre de réglementation minimale, les thèmes sur lesquels le plan directeur cantonal doit se prononcer (voir ch. 2.2.2). L'OAT énumère en outre les principaux mandats que le canton doit attribuer pour assurer un dimensionnement correct des zones à bâtir (art. 5a al. 3 OAT). La question se pose de savoir lesquels de ces mandats doivent être concrétisés par des dispositions légales au niveau cantonal⁹. Le plan directeur cantonal est un instrument de pilotage et de coordination relevant de la politique d'organisation du territoire. Il sert à gérer les processus de planification à venir. La législation cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions, elle, doit fournir les instruments nécessaires à la mise en œuvre des buts et principes énoncés dans le plan directeur. Les autorités chargées d'appliquer le droit doivent dans tous les cas se conformer aux dispositions légales. Le plan di-

recteur comporte en revanche des instructions que les autorités de planification subséquentes sont certes tenues de prendre en considération, mais pas forcément de suivre: si une meilleure solution se présente, il est possible de faire une entorse au plan directeur¹⁰.

Le survol qui suit décrit plus en détail le contenu des plans directeurs cantonaux. On ne devra pas perdre de vue que les lois cantonales sur l'aménagement du territoire et les constructions comportent des instruments ou mandats de mise en œuvre supplémentaires. On y trouvera notamment les conditions à remplir pour procéder à de nouveaux classements en zone à bâtir, ainsi que des dispositions en matière de densité minimale, de protection des terres agricoles, d'obligation de construire, etc. Nous ne nous pencherons cependant pas sur ces dispositions légales dans le présent article.

9 Voir aussi AEMISEGGER/KISLING, Commentaire pratique LAT, art. 15 N. 43; RUCH ALEXANDER, Grundlagen der Revision vom 15. Juni 2012, in: ZUFFEREY JEAN-BAPTISTE / WALDMANN BERNHARD (éd.), Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire – Faire du neuf avec du vieux?, Zurich 2015, p. 15 (ci-après: RUCH, Grundlagen Revision 2012); MARTI, Richtplanung, p. 38.

10 À propos de la jurisprudence y relative, voir AEMISEGGER HEINZ, Aktuelle Rechtsprechung des Bundesgerichts im Bau-, Planungs- und Umweltrecht, Berne 2015, p. 8 ss.

4 Réflexions stratégiques des cantons

Comment les cantons appliquent-ils les nouvelles exigences de la LAT? Le présent chapitre traitera essentiellement des options stratégiques des cantons (voir ch. 2.2.1). Les chapitres 5 à 9 aborderont ensuite certains thèmes spécifiques.

4.1 Croissance démographique attendue

Avant de pouvoir édicter des dispositions relatives aux surfaces affectées à l'urbanisation dans leurs plans directeurs, les cantons doivent connaître les besoins en terrains à bâtir avec lesquels ils devront compter dans les 15 ans à venir, ainsi que les réserves encore disponibles dans les zones à bâtir existantes. C'est la condition fondamentale d'une bonne gestion du développement territorial. Pour pouvoir déterminer ses besoins en zones à bâtir, le canton doit commencer par établir des prévisions aussi précises que possible quant à l'évolution de la population résidente et des emplois¹¹. Faut-il s'attendre à une croissance marquée, à un recul ou à des chiffres stables?

L'OFS établit à cet égard différents scénarios (bas, moyen, haut)¹² qu'il met à la disposition du public. Si l'ARE recommande aux cantons de se baser sur le scénario moyen, ceux-ci sont libres de choisir le scénario sur lequel ils entendent fonder leurs projections. Ils peuvent donc à tout moment opter, sans autre justification, pour le scénario haut, et faire ainsi état d'importants besoins en terrains à bâtir¹³. Si les hypothèses de croissance du canton sont toutefois supérieures à celles du scénario haut de l'OFS, elles ne peuvent être prises en considération que si le développement réel les

confirment ou si elles concernent le nombre d'emplois et que le canton démontre, dans son plan directeur, qu'elles sont plus plausibles que celles de l'OFS (art. 5a al. 2 OAT).

Un passage en revue des plans directeurs déjà approuvés ou soumis à la Confédération pour approbation montre que la plupart des cantons ne se sont pas basés sur un des scénarios de l'OFS, mais ont établi leurs propres scénarios, en faisant appel à leurs propres offices de statistique. Ces scénarios cantonaux se situent en général entre les scénarios moyen et haut de l'OFS.

Comme un scénario «élevé» accroît mathématiquement les besoins en terrains à bâtir, les cantons dotés de vastes zones à bâtir doivent déclasser des surfaces moins importantes. Le fait que même les cantons possédant des zones à bâtir surdimensionnées puissent opter sans autres éclaircissements pour le scé-

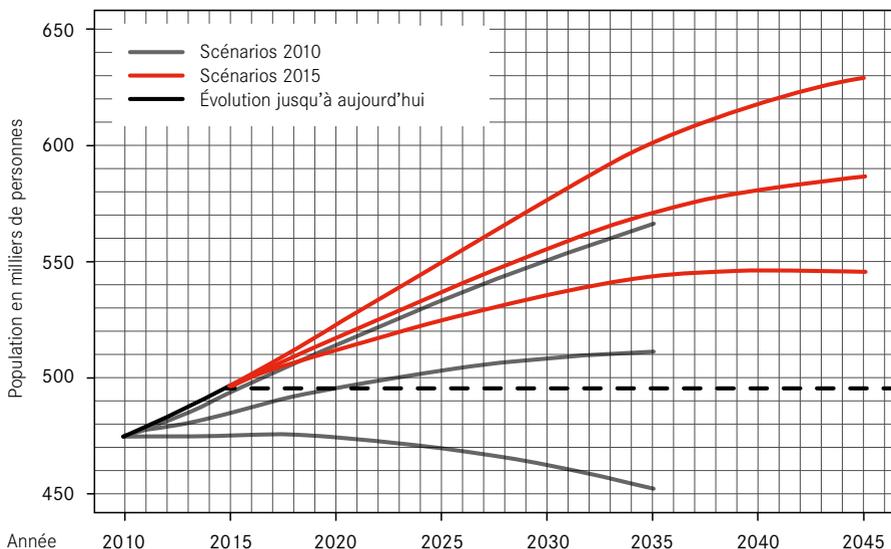
11 L'article 5a alinéa 1 OAT le stipule clairement, en complément à l'article 8a alinéa 1 LAT. L'article de l'ordonnance ne se limite cependant pas à la détermination des besoins du canton en zones à bâtir, mais énumère aussi, aux alinéas 3 et 4, les principaux mandats que le canton doit attribuer dans son plan directeur.

12 Le scénario moyen constitue, selon l'OFS, le scénario de référence. Il table sur la poursuite des évolutions observées au cours des années précédentes. Le scénario haut combine les hypothèses favorables à la croissance démographique; le scénario bas, des hypothèses moins favorables à cette croissance.

13 Seul l'article 32 alinéa 2 OAT s'y oppose quelque peu.



Chaque canton doit indiquer dans son plan directeur l'évolution probable du nombre d'habitants et de places de travail. Sur la photo: des pendulaires à la gare de Berne. Photo: J.Poux, VLP-ASPAN



© Kanton St. Gallen, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation, Source: OFS / AREG

Scénarios de l'OFS 2015–2045 – l'exemple du canton de Saint-Gall.

nario haut de l'OFS paraît choquant¹⁴. À cela s'ajoute que les nouveaux scénarios présentés par la Confédération en mai 2016 diffèrent sensiblement de ceux des années précédentes. Ainsi le nouveau scénario moyen relatif au canton de Saint-Gall correspond-il par exemple à peu près au scénario haut de 2010. Le canton a finalement opté pour un «scénario moyen plus» (voir graphique ci-dessus).

4.2 Taux cantonal d'utilisation des zones à bâtir

Pour déterminer les besoins cantonaux en terrains à bâtir, la deuxième grandeur importante est le taux cantonal d'utilisation des zones à bâtir existantes. On le calcule en comparant l'évolution démographique avec la capacité des dites zones. Les directives techniques sur les zones à bâtir¹⁵ décrivent la méthode à appliquer et fournissent des bases statistiques pour dimensionner les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales¹⁶.

Le taux d'utilisation des zones à bâtir devrait en principe atteindre au moins 100 pour cent dans chaque canton. S'il dépasse les 100 pour cent, les zones à bâtir existantes peuvent être agrandies, car elles sont déjà pleinement exploitées

14 MARTI, Richtplanung, p. 37 («des possibilités de relâchement problématiques»); GRIFFEL ALAIN, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, 2e édition, Zurich/Saint-Gall 2014 (ci-après: GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht), p. 47 («une mesure douteuse»); THURNHERR DANIELA, Überprüfung und Redimensionierung bestehender Bauzonen, in: ZUFFEREY JEAN-BAPTISTE / WALDMANN BERNHARD (éd.), Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire – Faire du neuf avec du vieux?, Zurich 2015, p. 233 («la prescription légale de l'art. 8a al. 1 let. d LAT n'est pas satisfaite»).

15 Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), Directives techniques sur les zones à bâtir, approuvées par la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) et le DETEC, mars 2014 (ci-après: Directives techniques).

16 Dans la doctrine, les directives techniques font l'objet de diverses critiques; voir AEMISEGGER/KISLING, Commentaire pratique LAT, art. 15 N. 120 et références citées.

Taux d'utilisation des zones à bâtir dans les plans directeurs approuvés

État: août 2017

	Argovie	Bâle-Ville	Berne	Genève	Lucerne	Schwyz	Uri	Zurich
Taux d'utilisation	105 %	108.5 %	100.8 %	104 %	100.4 %	103.2 %	96 %	105.6 %

Si le taux cantonal d'utilisation des zones à bâtir est supérieur à 100 pour cent, le canton peut étendre les surfaces affectées à l'urbanisation. Les cantons où ce taux est inférieur à 100 pour cent possèdent en revanche des zones à bâtir surdimensionnées, qu'ils doivent par conséquent réduire.

et ne pourront donc pas couvrir les besoins susceptibles d'apparaître dans les 15 années à venir. Le taux d'utilisation n'en reste pas moins une grandeur purement mathématique, qui se rapporte à l'ensemble du territoire cantonal. Il ne dit rien de la situation réelle et n'indique pas où il y a pénurie ou, au contraire, pléthore de terrains à bâtir.

Le taux d'utilisation des zones à bâtir est par exemple légèrement supérieur à 100 pour cent dans les cantons de **Lucerne** (100,4 %) et de **Berne** (100,8 %). Il appartient aux cantons concernés d'assurer que ce taux ne descende pas, à terme, en dessous de cette valeur seuil. La Confédération y restera attentive. Si le taux d'utilisation est inférieur à 100 pour cent, il n'est en principe possible de procéder à de nouveaux classements que s'ils sont compensés par le déclassement d'une surface équivalente ailleurs. L'OAT impose aux cantons de rendre compte tous les quatre ans de l'avancement de la mise en œuvre de la planification directrice. À cette occasion, la Confédération examine si les calculs des cantons sont plausibles en les comparant avec l'évolution réelle. Dans leur rapport, les cantons doivent aussi renseigner sur l'ampleur et la localisation géographique concrète des réserves disponibles ou des nouvelles zones à bâtir. La Confédération ayant estimé que les zones à bâtir du canton de Berne étaient surdimensionnées, elle a exigé que celui-ci éta-

blisse un rapport deux ans seulement après l'approbation de son plan directeur (voir ch. 5.3)¹⁷.

Parmi les plans directeurs déjà approuvés, seul celui du canton d'Uri présente un taux d'utilisation inférieur à 100 pour cent (96 %). Les zones à bâtir du canton sont donc surdimensionnées. En l'occurrence, la situation apparaît d'autant plus problématique que les scénarios démographiques de l'OFS prévoient une stabilisation puis, à partir de 2035, une diminution de la population. Le canton doit donc indiquer par quelles mesures et dans quels délais il compte atteindre un taux d'utilisation des zones à bâtir de 100 pour cent (art. 5a al. 4 OAT). Il tient compte de ces circonstances en limitant pour l'essentiel les surfaces affectées à l'urbanisation aux zones à bâtir actuelles. En outre, il a chargé les communes de réexaminer l'étendue de leurs zones à bâtir et de prendre des mesures pour les redimensionner dans le cadre de leur prochaine révision de plan d'affectation (voir ch. 5.3).

¹⁷ Selon la Confédération, le canton de Berne n'a pas fourni de justification probante pour la taille et, surtout, l'accroissement des surfaces affectées à l'urbanisation. Aussi entend-elle examiner l'étendue de ces surfaces dès qu'elles auront été réparties sur le territoire cantonal dans le cadre des conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU). Voir le rapport d'examen de l'ARE du 20 avril 2016: Richtplan Kanton Bern, Anpassung Richtplan 2030 und Genehmigung des Richtplans nach Art. 38a Abs. 2 RPG, p. 17 s.

Répartition de la croissance dans les plans directeurs approuvés

État: août 2017

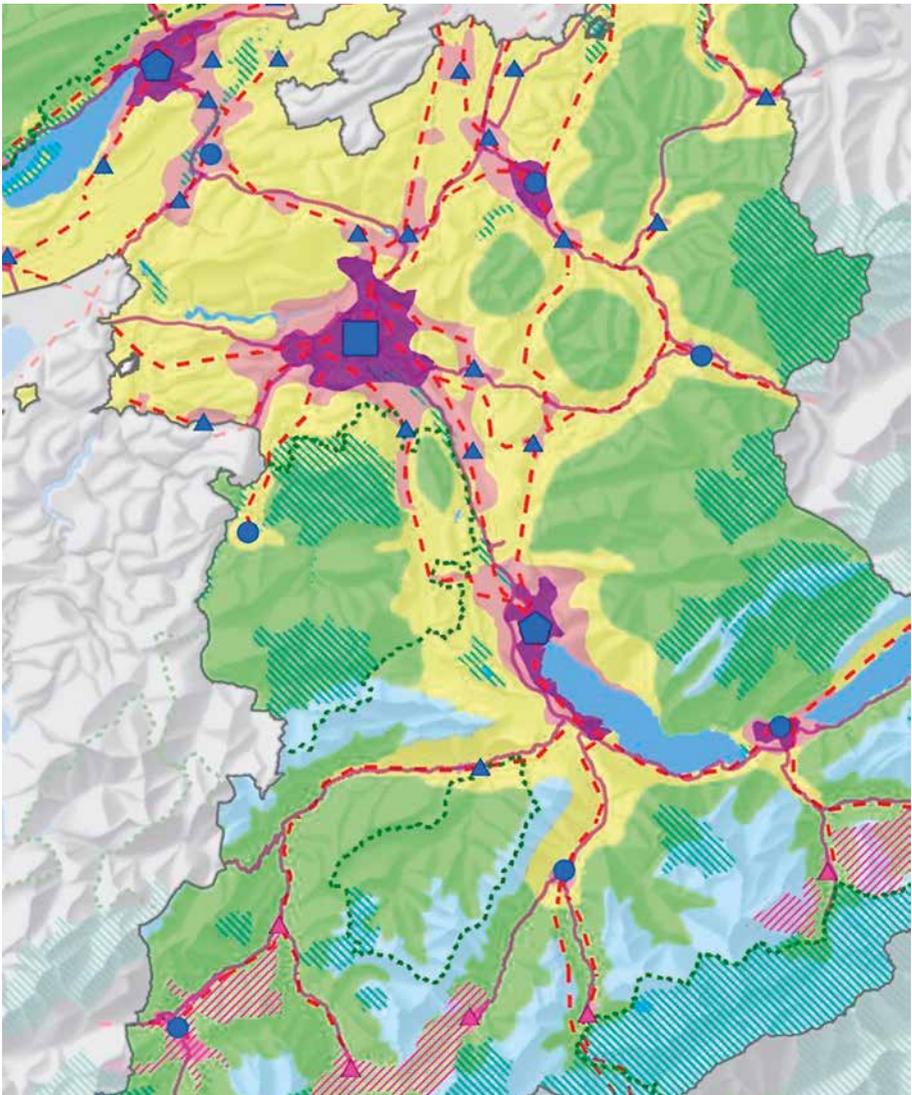
	Régions urbaines	Régions rurales	
Argovie	Le plan directeur n'indique pas la répartition de la croissance sur les types d'espaces. Celle-ci n'apparaît que dans le rapport explicatif. Le Conseil fédéral a par conséquent exhorté le canton de la mentionner dans la partie contraignante du plan directeur.		
Bâle-Ville	Bâle-Ville étant un canton-ville composé de trois communes urbaines, une répartition n'est ni nécessaire, ni utile.		
Berne	75 % Centres urbains des agglomérations, ceinture des agglomérations et axes de développement	25 % Communes rurales proches des centres urbains, régions de collines et de montagne	
Genève	Dans son actuel concept d'aménagement, le canton ne procède à aucune répartition quantitative de la croissance pour les 25 ans que couvre le plan directeur. Dans la version actualisée de ce concept, toutefois, il est prévu de répartir la croissance (en termes de nouveaux logements) comme suit: 96 % dans les régions urbaines et 4 % dans les régions rurales.		
Lucerne	75 % Centres, axes de développement principaux, couronnes d'agglomérations (catégories de communes Z1–Z4)	25 % Régions rurales (catégories de communes L1–L3)	
Schwyz	60% Territoires urbains	30% Territoires périurbains	10% Territoires ruraux
Uri	Dans sa stratégie de développement territorial, le canton ne procède à aucune répartition quantitative de la croissance pour les 25 ans que couvre le plan directeur. Le plan directeur comporte cependant des principes de répartition de la croissance démographique attendue (voir ch. 4.3).		
Zurich	80 % Paysages urbains et paysages résidentiels suburbains	20 % Paysages sous pression, paysages agricoles, paysages naturels	

Le canton du **Valais** a pour sa part calculé, début 2016, que son taux d'utilisation se situait aux alentours de 87 pour cent. Dans un tel cas (taux d'utilisation inférieur à 95 % selon les directives techniques), le plan directeur cantonal doit prévoir des mesures strictes pour atteindre rapidement un taux d'utilisation suffisant¹⁸. De telles dispositions peuvent par exemple consis-

ter à charger les communes de réserver les surfaces à déclasser et de fixer des délais pour effectuer ces déclassements¹⁹. Le canton du Valais a répondu à ces exigences en mettant

¹⁸ Voir ARE, C-GPD, p. 27 s.

¹⁹ MARTI, Richtplanung, p. 40; ARE, C-GPD, p. 27.



Espaces de développement

- Centres urbains des agglomérations: moteur économique du canton à renforcer
- Ceinture des agglomérations et axes de développement: densification ponctuelle
- Espaces ruraux à proximité d'un centre urbain: urbanisation concentrée
- Régions de collines et de montagne: cadre de vie et espace économique à préserver
- Paysages de haute montagne: protection et utilisation respectueuse

Espaces superposés

- Territoires à utilisation touristique intensive: concentration des infrastructures
- Zones protégées d'importance nationale ou cantonale: priorité à la protection
- Parcs naturels et site inscrit au patrimoine mondial naturel de l'UNESCO: valorisation conforme aux principes du développement durable

Comment se répartissent les espaces de développement dans le canton de Berne? Extrait de la carte du plan directeur bernois. Source: Plan directeur du canton de Berne.



Quel est le degré d'utilisation actuel des zones à bâtir? Existe-t-il encore des réserves dans les zones à bâtir? C'est au plan directeur de répondre à ces questions. Sur la photo: des brèches dans le milieu bâti à Kriens LU.

Photo: reportair

en place son propre système de déclassement (voir ch. 7.2).

4.3 Répartition de la croissance

Dans leurs plans directeurs, les cantons ne doivent pas seulement émettre des pronostics clairs sur l'évolution démographique future, mais aussi montrer comment une éventuelle croissance doit être répartie sur le territoire cantonal. De telles réflexions ont pour base la stratégie cantonale de développement territorial, qui fait, comme on l'a vu, partie intégrante du plan directeur et lie à ce titre les autorités (voir ch. 2.2.1). La croissance attendue doit être répartie sur les différents types d'espaces ou sur les régions, voire les communes. Cette répartition peut être définie de différentes manières. Une possibilité consiste à désigner, dans le texte du plan directeur, les types d'espaces où une certaine croissance est souhaitable. Une autre possibilité consiste à répartir la croissance attendue, en valeur absolue ou en pourcentage, entre les différents types d'espaces. Dans certaines régions, il est aussi possible de retenir l'hypothèse d'une baisse de la population et des emplois, à laquelle il convient alors de répondre par une stratégie cantonale adéquate²⁰.

La plupart des cantons optent pour une répartition quantitative et distinguent, à cet égard, entre régions urbaines et périphériques. Ainsi le canton de **Zurich** prévoit-il que la croissance s'effectue à 80 pour cent dans les «paysages urbains» et les «paysages résidentiels suburbains», et à 20 pour cent dans les autres territoires d'intervention. Les cantons de **Lucerne** et de **Berne** attribuent 75 pour cent de la croissance aux centres urbains et aux agglomérations, et 25 pour cent aux régions rurales. D'autres cantons encore subdivisent les territoires d'intervention en trois catégories (p. ex. ceux de **Saint-Gall** et de **Lucerne**; voir encadré «Répartition de la croissance dans les plans directeurs approuvés»).

Dans sa stratégie de développement territorial, le canton d'**Uri** ne procède à aucune répartition quantitative de la croissance pour les 25 ans que couvre le plan directeur. Ce dernier comporte cependant des principes de répartition de la croissance démographique attendue – principes selon lesquels la majeure partie de cette croissance devra être canalisée sur le centre principal d'Altdorf, sur les centres régionaux et sur les communes proches de ces mêmes centres.

20 ARE, C-GPD, p. 9.

5 Définition des surfaces affectées à l'urbanisation

En plus des indications abstraites que doit comporter la stratégie cantonale de développement territorial concernant la répartition de la croissance démographique, les cantons doivent définir concrètement, dans leurs plans directeurs, «la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale» (art. 8a al. 1 let. a LAT).

Les plans directeurs cantonaux ne peuvent plus se contenter d'énoncer des principes généraux et abstraits de dimensionnement des zones à bâtir. Pour répondre aux nouvelles exigences légales, ils doivent se prononcer de façon concrète sur l'étendue

Question de terminologie

L'article 8a alinéa 1 lettre a LAT emploie la notion de «surfaces affectées à l'urbanisation», qui n'apparaissait pas jusqu'ici dans la LAT. À d'autres endroits, il est question des «parties constructibles du territoire» (art. 1 al. 1 LAT). Le complément au guide de la planification directrice parle pour sa part de «territoire d'urbanisation». Ces différentes notions peuvent être considérées comme synonymes, toutes désignant la surface maximale réservée, dans le plan directeur, au développement de l'urbanisation à un horizon d'environ 25 ans.

Source: AEMISEGGER/KISSLING, Commentaire pratique LAT, art. 15 N. 24

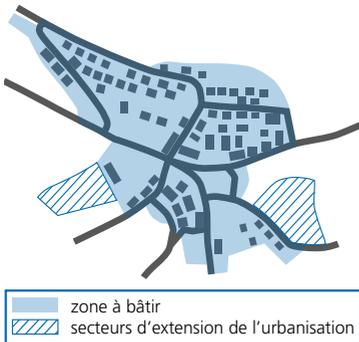
des surfaces affectées à l'urbanisation pour la période de validité du plan directeur (environ 25 ans)²¹. À la différence de ce qui prévaut pour les zones à bâtir, toutefois, il n'est pas exigé que ces surfaces soient quantifiées par un chiffre précis. Une certaine imprécision découle de toute manière du fait que les surfaces affectées à l'urbanisation ne sont pas délimitées à la parcelle près sur la carte du plan directeur. Des indications précises quant à l'étendue de ces surfaces facilitent cependant l'examen ultérieur des plans de zones par l'autorité cantonale chargée de leur approbation et, en cas de recours, par les tribunaux²².

Il existe différentes méthodes conformes au nouveau droit de l'aménagement pour définir les surfaces affectées à l'urbanisation dans les plans directeurs cantonaux. Le complément au guide de la planification directrice prévoit trois méthodes distinctes (voir p. 19), qui peuvent

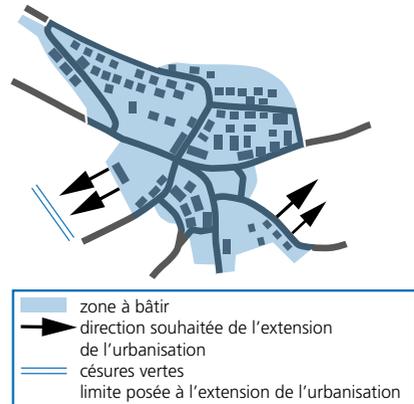
21 Selon ARE, C-GPD, p. 19: 20 à 25 ans. Voir aussi GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, p. 31 (20–25 ans); HÄNNI (HÄNNI PETER, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6e édition, Berne 2016, p. 122) et MAHAIM (Principe de durabilité, p. 588 ss) retiennent une période de validité de 15 à 20 ans. Dans la pratique, la plupart des cantons sont partis du principe que le plan directeur couvrirait une période de 15 à 20 ans (à l'exception du canton de Zurich: 20–25 ans); voir MARTI, Richtplanung, p. 35, n.b.p. 39.

22 AEMISEGGER/KISSLING, Commentaire pratique LAT, art. 15 N. 26; MAHAIM RAPHAËL, La maîtrise de l'urbanisation dans les plans directeurs cantonaux, in: VLP-ASPAN, Territoire & Environnement 1/2014, p. 14 s. (ci-après: MAHAIM, Maîtrise de l'urbanisation); MARTI, Richtplanung, p. 35 ss.

Variante A



Variante B



Source: ARE, Complément au guide de la planification directrice, 2014, pp. 20 et s.

être combinées²³. Celles-ci permettent de calculer la taille des zones d'habitation, des zones mixtes et des zones centrales, ainsi que de représenter ces zones sous forme cartographique²⁴. Les autres types de zones, en particulier les zones d'activités économiques, requièrent une approche spécifique. Ici, les besoins en surfaces ne peuvent pas être calculés de façon systématique: les domaines d'activités et entreprises concernés sont en effet trop différents pour pouvoir être comparés directement entre eux. Le canton doit donc mettre en place, pour ces zones, un système de gestion ad hoc²⁵.

5.1 Variante A: délimitation stricte du périmètre d'urbanisation («pré-affectation»)

Une première méthode (variante A) consiste à définir l'étendue des surfaces affectées à l'urbanisation au moyen d'un chiffre et d'une représentation cartographique²⁶. On fixe ici un plafond à ne pas dépasser. Si le périmètre d'ur-

banisation est représenté de façon assez claire sur la carte du plan directeur, aucun chiffre précis n'est exigé. Les communes sont tenues de délimiter leurs zones à bâtir à l'intérieur de ce périmètre. Procéder à de nouveaux classements hors de celui-ci n'est possible que si cela permet d'obtenir un meilleur résultat global, en remplissant certains critères d'aménagement – par exemple, si le secteur à classer est particulièrement bien desservi, s'il s'intègre bien dans le paysage et le milieu bâti, ou si le classement en question permet de préserver des surfaces d'assolement ailleurs. La superficie totale du territoire affecté à l'urbanisation dans le canton ne peut toutefois s'en trouver accrue. Avec cette méthode, le plan directeur anticipe la ré-

23 ARE, C-GPD, p. 20 ss; voir aussi MAHAIM, Principe de durabilité, p. 582 ss.

24 Voir Directives techniques, p. 4 ss.

25 Voir Directives techniques, p. 10 ss; BEURET ALAIN, Zones d'activités régionales – Qu'apporte la collaboration intercommunale?, in VLP-ASPAN, INFORUM, novembre 2016, p. 4 ss.

26 ARE, C-GPD, p. 20 s.



Dans la zone d'activités micro-régionale (ZAM) à Glovelier JU, Cartier construit un nouveau site de production qui devrait accueillir 300 nouvelles places de travail.
Photo: A. Beuret, VLP-ASPAN

partition géographique des surfaces affectées à l'urbanisation et procède ainsi à une «pré-affectation» du sol²⁷.

Le canton de **Zurich** avait déjà, avant la révision de la LAT, défini les surfaces affectées à l'urbanisation de façon stricte dans la carte de son plan directeur. Leur étendue globale est restée pratiquement la même dans le cadre de la révision totale de 2015. En définissant de façon contraignante le territoire urbanisable dans son plan directeur, le canton pose un cadre strict en faveur d'un développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti et opte ainsi pour une véritable «pré-affectation» du sol.

Les cantons urbains de Bâle-Ville et Genève se sont eux aussi basés sur la variante A. Le plan directeur du canton de **Bâle-Ville** définit le territoire d'urbanisation de façon stricte. Les cinq périmètres où une extension du milieu bâti entre en ligne de compte sont précisément décrits, tant sur la carte que dans le texte²⁸. À **Genève**, contrairement au reste de la Suisse, l'établissement des plans d'affectation relève de la compétence du canton, et non des communes. Dans le plan directeur cantonal, l'étendue totale du territoire urbanisable est définie de façon précise, de même que ses extensions éventuelles.

La même méthode a été utilisée par le canton de **Schwyz**, qui définit lui aussi de façon stricte les surfaces affectées à l'urbanisation dans la carte de son plan directeur. Le territoire urbanisable comprend les zones à bâtir déjà légalisées, ainsi que les périmètres d'extension destinés à l'habitat, aux activités économiques et aux autres affectations (bâtiments publics, activités touristiques et de loisirs).

D'autres cantons, comme par exemple ceux de **Soleure** et d'**Argovie**, optent pour des méthodes similaires dans leurs projets actuels.

5.2 Variante B: représentation schématique du développement de l'urbanisation

Selon le guide de la Confédération, il est aussi possible de ne reporter précisément, sur la carte du plan directeur, que les zones à bâtir

²⁷ À propos des questions juridiques qui en découlent, voir MARTI, Richtplanung, p. 50 ss et MAHAIM, Principe de durabilité, p. 596 ss.

²⁸ Parmi ces cinq projets d'extension du territoire d'urbanisation, trois ne pourront a priori se réaliser dans les prochaines années. La population s'y est en effet opposée, en 2014, dans un référendum contre la révision du plan de zones de la Ville de Bâle.

existantes, et de représenter le développement futur de l'urbanisation de façon schématique (variante B). Dans ce cas de figure, il est indispensable de faire figurer sur la carte les limites posées à l'extension de l'urbanisation et/ou les «césures vertes» ou autres éléments équivalents²⁹. Le texte du plan directeur doit en outre décrire les conditions applicables au développement de l'urbanisation (p. ex. critères en matière de desserte par les transports publics, préservation des surfaces d'assolement, intégration dans le paysage et le milieu bâti). On peut toutefois douter que cette méthode soit conforme aux exigences de l'article 8a alinéa 1 lettre a LAT, car elle ne fournit pas de précisions quant à l'étendue totale des surfaces affectées à l'urbanisation³⁰.

5.3 Variante C: méthode numérique

La troisième méthode proposée est celle qui laisse la plus grande marge de manœuvre pour l'établissement subséquent des plans d'affectation. Elle consiste à quantifier numériquement, dans le texte du plan directeur, les zones à bâtir existantes et les surfaces affectées à l'urbanisation pour les 25 années à venir (variante C). Il s'agit ensuite de répartir ce chiffre entre les différents types d'espaces, régions ou autres. Ces indications doivent être mises en relation avec la stratégie cantonale de développement territorial. Une représentation cartographique sommaire reste, même ici, indispensable³¹. Dans le cas de cette méthode, il est particulièrement important que le plan directeur cantonal assure, par des indications claires, le pilotage et la coordination du développement de l'urbanisation et des transports au niveau supracommunal³².

C'est sur cette méthode que se sont basés les cantons de Berne et de Lucerne, quoiqu'avec des approches différentes. Dans le plan directeur du canton de **Berne**, les surfaces affectées à l'urbanisation sont déterminées de

façon purement numérique. Leur répartition et leur définition spatiale s'effectuent ensuite au niveau régional, dans les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU). Dans son rapport d'examen, la Confédération relève que le territoire d'urbanisation du canton semble surdimensionné, en précisant cependant qu'une vérification ne sera possible qu'une fois que celui-ci aura été défini dans les CRTU. La Confédération estime par ailleurs que les indications de contenu du plan directeur bernois ne suffisent pas pour répondre aux exigences minimales de la LAT.

Le canton de **Lucerne** définit lui aussi le territoire urbanisable de façon quantitative. La carte du plan directeur montre, à titre de base, les zones à bâtir actuelles. Le canton fixe, en plus, des réserves de développement définies en fonction des différents types d'espaces, et charge les communes de vérifier la conformité de leurs zones intermédiaires au plan directeur et de les adapter en conséquence jusqu'en 2023.

La **plupart des cantons** dont le plan directeur a déjà été approuvé se sont inspirés des variantes A ou C. On observe toutefois souvent une certaine perméabilité entre les différentes méthodes proposées. Ainsi le canton d'Uri a-t-il par exemple aussi repris certains éléments de la variante B, puisqu'il a limité le territoire d'urbanisation aux zones à bâtir déjà légalisées, tout en définissant, autour des pôles de développement, des limites imposées à l'urbanisation.

29 ARE, C-GPD, p. 21.

30 MAHAIM, Principe de durabilité, p. 584 s.; MAHAIM, Maîtrise de l'urbanisation, p. 16 s.; MARTI, Richtplanung, p. 36.

31 Conformément à l'art. 6 al. 1 OAT: «Le plan directeur se présente sous la forme d'une carte et d'un texte liés par un système de renvois réciproques.»

32 ARE, C-GPD, p. 22; MARTI, Richtplanung, p. 36.

6 Prescriptions en matière de nouveaux classements

En plus de définir les surfaces affectées à l'urbanisation, les cantons doivent traiter de la problématique des nouveaux classements en zone à bâtir. En effet, si leur taux d'utilisation des zones à bâtir (voir ch. 4.2) est supérieur à 100 pour cent, les cantons peuvent étendre leurs zones à bâtir. Ces extensions doivent obéir aux conditions strictes de l'article 15 alinéa 4 LAT. Il faut donc que les terrains concernés soient propres à la construction; qu'ils soient probablement nécessaires à la construction dans les 15 années à venir, et soient équipés et construits à cette échéance; que les réserves disponibles dans les zones à bâtir existantes – brèches dans le milieu bâti, surfaces sous-utilisées, etc. – aient été épuisées; que les terres cultivables ne soient pas morcelées; que la disponibilité des terrains à classer soit garantie sur le plan juridique et, enfin, que les classements envisagés permettent de mettre en œuvre le plan directeur³³.

Comme l'indique ce dernier critère, le plan directeur cantonal joue un rôle important en matière de nouveaux classements. Le canton doit y définir dans quels sous-espaces (types d'espaces, régions, communes ou autres), à quelles conditions et dans quelle mesure il est possible de classer de nouveaux terrains en zones à bâtir³⁴. Ce faisant, il doit s'assurer que le développement de l'urbanisation dans les communes soit conforme à la stratégie cantonale de développement territorial.

6.1 Définition stricte des surfaces affectées à l'urbanisation

Si le canton définit de façon stricte les surfaces affectées à l'urbanisation (variante A; voir ch. 5.1), les autorités de planification subséquentes ne disposent plus, en matière de nouveaux classements, que d'une marge de manœuvre très restreinte. Le canton de **Zurich** est sans doute celui qui va le plus loin dans ce sens. Tous les nouveaux classements doivent en effet s'y effectuer au sein du territoire urbanisable, et rester exceptionnels³⁵. Les surfaces affectées à l'urbanisation n'étant toutefois pas représentées à la parcelle près sur la carte du plan directeur, c'est aux communes qu'il appartient de définir précisément l'emplacement et les limites des nouvelles zones à bâtir – une marge de manœuvre qui leur permet de tenir compte des spécificités locales (topographie particulière, état de l'équipement, etc.). Le plan directeur zurichois ne comporte aucun autre critère en matière de classement en zone à bâtir.

Lors de la procédure d'approbation du plan, la Confédération a relevé que, si le canton

33 À ce propos, voir: AEMISEGGER/KISLING, Commentaire pratique LAT, art. 15 N. 86 ss; à propos des mesures juridiques destinées à garantir la disponibilité des terrains en particulier, voir: KISLING SAMUEL, Nouvelles zones à bâtir – La création de zones à bâtir: une exception, in: VLP-ASPAN, INFORUM, mai 2016, p. 4 ss (ci-après: KISLING, Nouvelles zones à bâtir).

34 ARE, C-GPD, p. 27.

35 Selon le rapport explicatif du canton de Zurich du 18 septembre 2014.

Conditions applicables aux nouveaux classements: réserves disponibles et taux cantonal d'utilisation des zones à bâtir

Dans leurs plans directeurs, les cantons de Lucerne et de Schwyz énumèrent de façon exemplaire les conditions qui doivent être remplies pour pouvoir procéder à de nouveaux classements. On trouvera ci-après des extraits des dispositions y relatives.

Canton de Lucerne

«Les communes ne peuvent procéder à des classements pour l'habitat, les activités mixtes et les activités économiques que si les exigences suivantes sont remplies cumulativement:

[...]

- Les réserves disponibles dans les zones à bâtir sont dans une large mesure épuisées; c'est-à-dire qu'il n'y a pas, à l'intérieur des zones à bâtir, de réserves adaptées au projet, sous la forme de surfaces non bâties ou de possibilités de réaffectation ou de densification. [...]
- Le taux cantonal global d'utilisation des zones à bâtir au sens des directives techniques sur les zones à bâtir atteint 100 pour cent ou plus.»

Source: Canton de Lucerne, plan directeur cantonal 2009, révision partielle 2015, S1-6

Canton de Schwyz

«De nouveaux classements sont possibles aux conditions cumulatives suivantes:

[...]

- La commune fait état de ses potentiels de développement vers l'intérieur (friches, surfaces non bâties, brèches dans le milieu bâti et périmètres sous-utilisés) et montre comment elle les activera et exploitera.[...]

Source: Plan directeur du canton de Schwyz 2016, B-3.2



À l'avenir, de nouvelles mises en zone ne seront qu'exceptionnellement autorisées. Ici: gabarits à Sarnen, OW, août 2017. Photo: E. Egger, VLP-ASPAN

de Zurich avait bien, lors de la définition des surfaces affectées à l'urbanisation, appliqué des critères tels que centralité, desserte en transports, potentiels de densification, qualité des sols et aspect caractéristique des paysages et sites construits, cela ne dispensait pas l'autorité compétente de procéder à une pesée des intérêts au cas par cas.

Comme on l'a vu, les cantons de **Schwyz**, **Genève** et **Bâle-Ville** définissent eux aussi les périmètres d'extension du territoire urbanisable de façon stricte dans leurs plans directeurs. Ils précisent expressément que de nouveaux classements ne sont possibles que dans ces périmètres, pour autant que les autres conditions applicables (voir ch. 6.2 ss) soient remplies.

Si le canton ne définit pas les périmètres d'extension du territoire urbanisable, il faudra que la communes démontre qu'une extension des zones à bâtir est nécessaire à cet endroit. Il existe pour cela différentes méthodes. Il faut dans tous les cas que les réserves d'affectation

à l'intérieur des zones à bâtir aient été épuisées et que le taux cantonal d'utilisation des zones à bâtir ne soit pas inférieur à 100 pour cent. De nombreux cantons précisent qu'il en est ainsi dans leurs plans directeurs.

6.2 Compensation en cas de nouveau classement

Si un canton ou une commune disposent de zones à bâtir surdimensionnées, celles-ci doivent être réduites (voir ch. 7). Tant que cela n'a pas été fait, le moratoire sur les zones à bâtir continue de s'appliquer. De nouveaux classements ne sont alors plus possibles que si une surface équivalente, voire supérieure, est déclassée ailleurs. Ainsi le plan directeur du canton d'**Uri** stipule-t-il par exemple que, dans les communes où le taux d'utilisation des zones à bâtir est compris entre 85 et 90 pour cent, tout nouveau classement doit être (sur) compensé par le déclassé d'une surface au moins deux fois plus importante. Et si le taux d'utilisation est inférieur à 85 pour cent, la surface à déclasser doit être au moins trois fois plus importante.

6.3 Qualité minimale de la desserte en transports publics

Pratiquement tous les cantons soumettent les nouveaux classements à des conditions strictes en matière de desserte en transports. Les périmètres à classer doivent en particulier bénéficier d'une desserte suffisante par les transports publics³⁶. Les cantons se basent souvent ici sur les niveaux de qualité de desserte définis par l'ARE³⁷. Le niveau de qualité de desserte exigé varie en fonction du type d'espace. Le canton de **Schwyz** impose un meilleur niveau de qualité de desserte en milieu urbain que dans les régions périurbaines et rurales. Le canton de **Berne** formule des exigences détaillées

en matière de desserte, en fonction de la taille du périmètre – exigences auxquelles il est possible de déroger dans les communes des régions dites «de collines et de montagne». Dans le canton de **Lucerne**, un certain niveau d'offre doit – selon l'actuel rapport cantonal sur les transports publics – être atteint en fonction de la catégorie de communes concernée. Le plan directeur précise cependant qu'il n'en découle aucun droit à un accroissement de l'offre TP.

En cas de nouveau classement, il s'agit par ailleurs de s'assurer que la capacité du réseau permette d'absorber le surcroît de trafic prévisible. Aussi plusieurs cantons imposent-ils de démontrer que le trafic supplémentaire généré ne surchargera pas le réseau routier de niveau supérieur (à l'instar du canton d'**Uri**, qui exige que la desserte soit adaptée au réseau de transports de niveau supérieur). La possibilité de procéder à de nouveaux classements peut aussi être soumise à la condition que les infrastructures de mobilité douce soient satisfaisantes (comme c'est par exemple le cas dans le canton de **Berne**).

6.4 Exigences en matière de densité

Afin de garantir une utilisation économe en sol des terrains nouvellement classés, certains cantons édictent, dans leurs plans directeurs, des prescriptions concrètes – chiffrées – en matière de densité. Il s'agit d'exploiter autant que possible les potentiels de densification

³⁶ Ainsi que l'exigent du reste les principes d'aménagement énoncés dans la LAT: «[Il convient] de répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail et de les planifier en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics» (art. 3 al. 3 let. a LAT).

³⁷ ARE, Niveaux de qualité de desserte par les transports publics – Méthodologie de calcul ARE, Rapport sur les bases utilisées pour l'évaluation des projets d'agglomération Transports et urbanisation, Berne 2011 (actualisation 2017).

Concepts d'urbanisation dans le canton de Lucerne



Le canton de Lucerne impose aux communes d'établir, en cas de classement d'une surface d'un hectare ou plus, un concept d'urbanisation («Baukonzept»). Le but est d'assurer une certaine sécurité des

plans et du droit, et de garantir que les biens-fonds classés soient construits rapidement. Il s'agit par ailleurs d'accroître la transparence en matière d'aménagement local pour les citoyens appelés à voter sur les classements et reclassements. Dans un concept d'urbanisa-

tion, les autorités communales définissent, en collaboration avec les propriétaires concernés, les caractéristiques de l'urbanisation prévue (affectations, densité, structure, desserte, espaces non bâtis, etc.), et édictent les prescriptions nécessaires – ce qui permet aux citoyens de se prononcer sur la nouvelle zone en toute connaissance de cause.

Afin d'aider les communes à élaborer de tels concepts, le canton a publié un guide intitulé «Ortsplanung mit Baukonzepten», qui décrit en détail la marche à suivre et précise ce qui doit être rendu contraignant pour que la mise en œuvre reste conforme aux intentions initiales.

[https://rawi.lu.ch/themen/siedlungsentwicklung > Hilfsmittel](https://rawi.lu.ch/themen/siedlungsentwicklung%20Hilfsmittel)

disponibles (y compris en cas de changement d'affectation; voir ch. 8.5).

Le canton de **Schwyz** exige, pour tout nouveau classement, la démonstration que les densités minimales prescrites puissent être atteintes (espace urbain: 85 habitants + emplois par hectare; espace périurbain: 70 H+E/ha; espace rural: 50 H+E/ha). Il incombe aux communes d'assurer ces densités minimales dans leurs plans d'affectation.

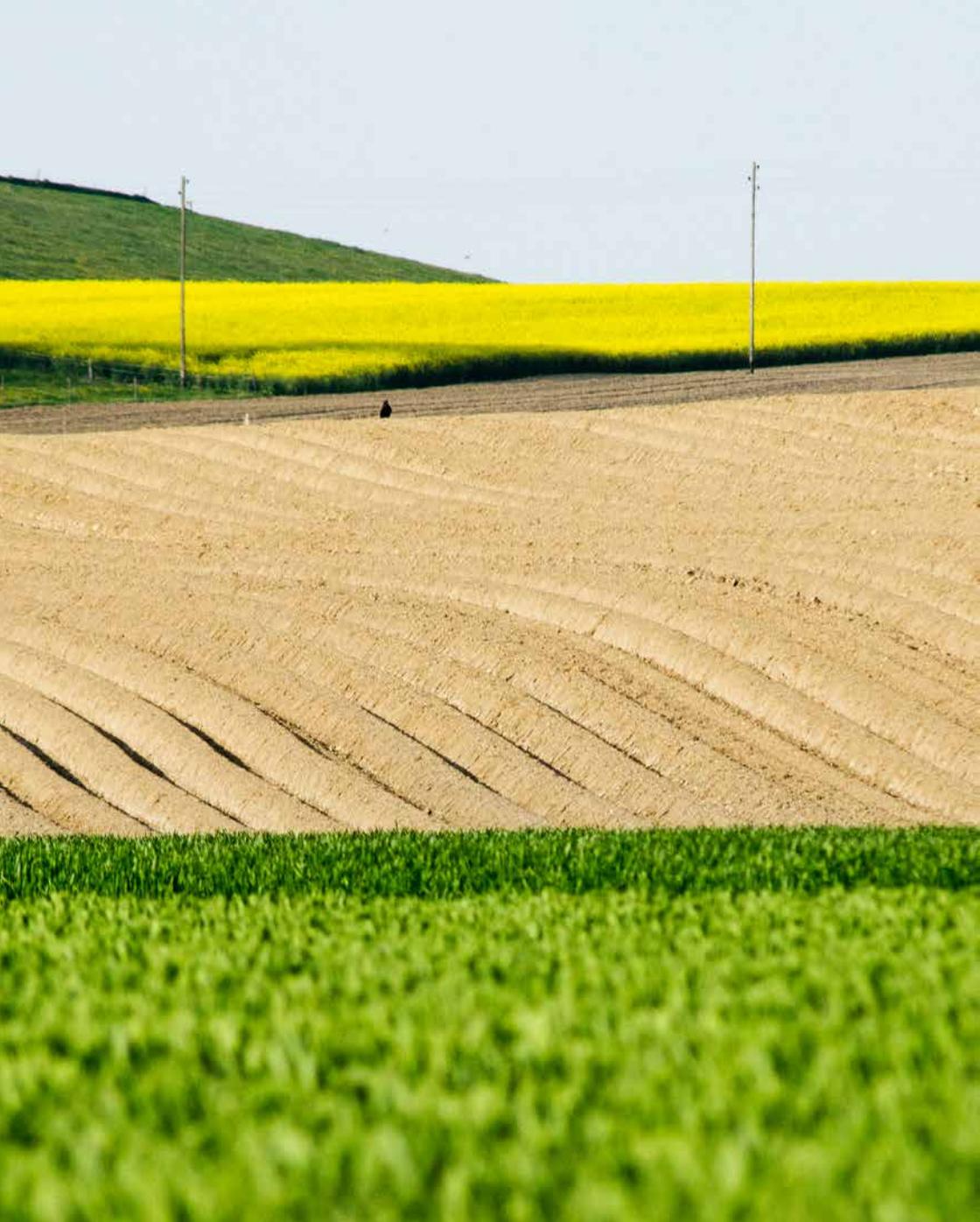
En matière de densité, le canton de **Berne** établit la distinction entre les classements de terres cultivables et les classements de terrains ne faisant pas partie de ces dernières³⁸. Dans les deux cas, il s'agit d'observer les indices bruts d'utilisation du sol au-dessus du sol (IBUSds). Les densités à prévoir en cas de classement de terres cultivables sont définies dans l'ordonnance cantonale sur les constructions (IBUSds minimaux compris entre 1,2 dans les centres urbains et 0,4 dans les régions de collines et de montagne). Le plan directeur cantonal stipule que «la fixation d'un IBUSds supérieur à la valeur minimale n'entraîne pas de diminution des besoins en terrains à bâtir pour

les 15 prochaines années». Sans doute cette précision vise-t-elle à prévenir les craintes que la définition de densités minimales supérieures conduite à une réduction drastique des besoins estimés en terrains à bâtir.

Les cantons d'**Argovie**, de **Saint-Gall** et du **Jura** imposent eux aussi le respect de densités minimales. Les densités médianes correspondantes sont calculées séparément pour chaque type d'espace et/ou de zone.

Le plan directeur du canton de **Genève** subdivise le territoire cantonal en différentes catégories de densité (forte, intermédiaire, modérée, faible). À chaque catégorie de densité sont attribués des indices de densité (ID) mi-

³⁸ Dans le canton de Berne, on entend par «terres cultivables» les surfaces agricoles utiles et les surfaces d'assolement, qui font partie de ces dernières. Les exigences applicables au classement de terres cultivables en zone à bâtir sont définies dans l'ordonnance cantonale sur les constructions (art. 11a ss OC-BE). Les classements de terrains ne faisant pas partie de terres cultivables (p. ex. surfaces improductives des régions de montagne, régions d'estivage, forêt) sont régis par le plan directeur cantonal.



Un objectif central de la LAT est de préserver la nature et le paysage, et de garantir les surfaces d'assolement (SDA), comme ici à Ponthaux FR. Photo: J.Poux, VLP-ASPAN

nimaux (allant de 0,6 dans la catégorie «densité faible» à 2,5 dans la catégorie «densité forte»). Les indices de densité applicables aux zones de développement sont définis dans la loi générale du 29 juin 1957 sur les zones de développement (art. 2A al. 2 LGZD). Il n'existe pas d'indices de densité maximaux.

6.5 Préservation des surfaces d'assolement

L'un des grands objectifs de la LAT est de préserver la nature et le paysage et de sauvegarder les surfaces d'assolement. L'OAT stipule déjà que des surfaces d'assolement ne peuvent être classées en zone à bâtir que si un objectif que le canton estime également important ne peut être atteint judicieusement sans recourir à ces surfaces et lorsqu'il peut être assuré que les surfaces sollicitées seront utilisées de manière optimale (art. 30 al. 1^{bis} OAT).

Les cantons doivent donc veiller, dans leurs plans directeurs, à ce que les surfaces d'assolement bénéficient d'une protection maximale³⁹. Les cantons de **Berne**, de **Zurich**, de **Thurgovie** et de **Lucerne** prévoient par exemple, à cet effet, que les surfaces d'assolement affectées à l'urbanisation soient, en principe, intégralement compensées – quitte à ce que cette compensation s'effectue à l'échelle intercommunale si les communes concernées y consentent (comme p. ex. dans le canton de Lucerne).

6.6 Élaboration d'une vision claire de l'utilisation future des terrains

La LAT exige que la disponibilité des terrains à classer en zone à bâtir soit garantie sur le plan juridique (art. 15 al. 4 let. d LAT). Il ne suffit donc pas, pour pouvoir classer un terrain, que le propriétaire manifeste sa volonté de construire. Encore faut-il que la commune prenne des me-



La création du lotissement «Surenweidpark» a nécessité le classement en zone à bâtir d'un secteur d'Oberkirch LU exploité agricole. Un concept d'urbanisation a dû être établi avant de pouvoir mettre en zone. Photo: R. Brunner, CycloConsulting GmbH

sures pour que le bien-fonds soit effectivement disponible, et qu'une réalisation ait lieu dans un délai raisonnable. Le droit cantonal doit ici fournir les bases légales nécessaires⁴⁰.

De nombreux cantons complètent leur catalogue d'exigences en matière de nouveaux classements par des dispositions destinées à garantir que les terrains classés soient construits. Dès lors, tant les propriétaires que la commune doivent avoir une vision claire de la manière dont les terrains en question seront utilisés. C'est la raison pour laquelle certains cantons n'autorisent les nouveaux classements que si une convention a été passée entre le propriétaire ou l'investisseur et la commune. Cette condition est expressément énoncée dans le plan directeur du canton de **Schwyz**.

Le canton de **Lucerne**, lui, impose qu'un concept d'urbanisation soit établi pour tout nouveau classement portant sur une superficie d'un hectare ou plus. Il a publié un guide à ce sujet (voir encadré «Concepts d'urbanisation dans le canton de Lucerne»).

39 ARE, C-GPD, p. 26.

40 KISSLING, Nouvelles zones à bâtir, p. 4 ss.

7 Prescriptions en matière de déclassements

Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites. Ce principe n'est pas nouveau. Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral a toujours souligné que les zones à bâtir trop vastes n'étaient pas seulement inopportunes, mais aussi contraires au droit⁴¹. Depuis la révision partielle de 2012, le principe susmentionné figure expressément dans la loi (art. 15 al. 2 LAT). Les cantons disposant de zones à bâtir surdimensionnées sont tenus de montrer, dans leurs plans directeurs, comment ils entendent en réduire l'étendue. Dans la pratique, il existe pour cela plusieurs moyens (déclassements, délimitation de zones intermédiaires, remembrements). C'est aux cantons et aux communes de choisir la méthode qui leur convient.

7.1 Stratégies à élaborer par les cantons

L'OAT précise ce mandat, en stipulant que les cantons dotés de zones à bâtir surdimensionnées (taux d'utilisation inférieur à 100 pour cent) doivent indiquer par quelles mesures et dans quels délais ils entendent répondre aux exigences de l'article 15 LAT (art. 5a al. 4 OAT). Les cantons peuvent créer les conditions nécessaires dans leur législation sur l'aménagement du territoire et les constructions mais, dans la pratique, c'est sans doute dans leurs plans directeurs que la plupart d'entre eux édicteront les prescriptions y relatives (voir ch. 7.2).

Les cantons où le taux d'utilisation des zones à bâtir est inférieur à 95 pour cent sont soumis à des exigences plus sévères. Ils doivent déterminer dans quels communes ou secteurs

les zones à bâtir sont surdimensionnées ou mal situées, et comment elles pourraient être redistribuées au sein du territoire cantonal. Il leur incombe de développer une stratégie et de définir la marche à suivre en la matière.

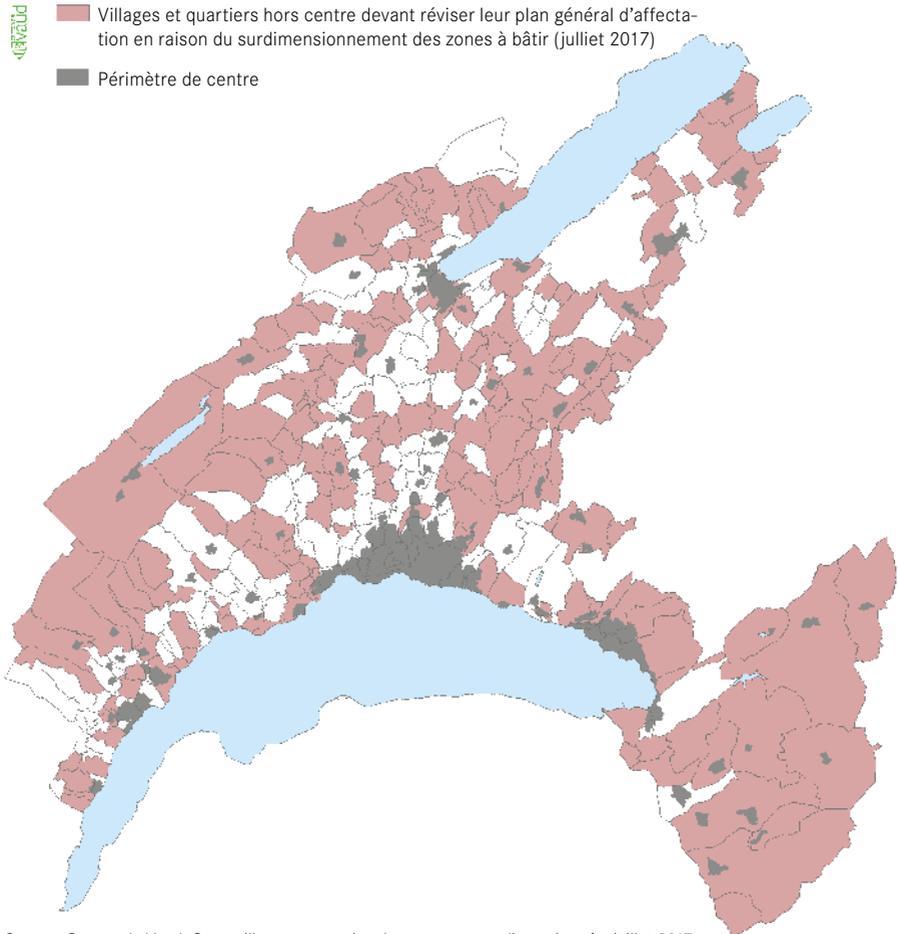
7.2 Exemples issus des cantons

Le canton d'**Uri** charge celles de ses communes qui présentent un faible taux d'utilisation des zones à bâtir de délimiter, dans leur conception directrice, les périmètres où procéder à des déclassements. Le plan directeur cantonal cite à cet égard un certain nombre de critères pertinents (aucune utilisation conforme à l'affectation de la zone possible en raison d'une situation de danger, d'une topographie défavorable, etc.; équipement insuffisant; déclassement des réserves externes identifiées dans le cadre de «Raum+ Uri»⁴²; desserte insuffisante par les transports publics; conflits avec les enjeux de protection des sites construits, de la nature, du paysage ou des surfaces d'assolement; aucune intention de construire connue).

41 Voir entre autres: arrêt du TF 1C_113/2014 du 03.09.2014, consid. 3.1 (Montpreveyres VD); ATF 140 II 25 consid. 4.3, p. 31 (Silvaplana GR); voir aussi: AEMISEGGER/KISSLING, Commentaire pratique LAT, art. 15 N. 57 et références citées; RUCH, Grundlagen Revision 2012, p. 7.

42 Dans le cadre du projet «Raum+ Uri» ont été identifiés, évalués et illustrés, en collaboration avec l'École polytechnique fédérale de Zurich, les potentiels des surfaces affectées à l'urbanisation sur l'ensemble du territoire cantonal.

Quelles communes vaudoises doivent-elles réduire leurs zones à bâtir?



Source: Canton de Vaud, Carte villages et quartiers hors centres surdimensionnés, juillet 2017

Le canton de **Vaud** possède lui aussi des zones à bâtir surdimensionnées. Selon un récent recensement, plus de la moitié des communes vaudoises devront réduire les leurs (voir carte ci-dessus). Pour leur faciliter la tâche, qui s'annonce ardue, le canton a créé une page Internet où sont mises en ligne diverses brochures et directives⁴³.

Dans son projet de plan directeur, le canton d'**Appenzell Rhodes-Extérieures** a identifié les communes qui devront réduire leurs zones à

43 www.vd.ch > Thèmes > Territoire > Aménagement > Thématiques actuelles > Zones à bâtir d'habitation et mixtes > Redimensionnement des zones à bâtir.

bâti, et défini l'étendue des surfaces à déclasser. Les communes concernées sont tenues d'effectuer les déclassements nécessaires ou, à tout le moins, de les mettre à l'enquête publique dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du plan directeur cantonal. Pendant cette période, les communes peuvent procéder à de nouveaux classements si elles les compensent en déclassant des surfaces deux fois plus importantes.

Dans son plan directeur, le canton de **Saint-Gall** désigne lui aussi les communes appelées à procéder à des déclassements. Il a développé son propre modèle pour calculer la superficie des zones à bâtir surdimensionnées. Si l'«indice de capacité» d'une commune est inférieur à -6 pour cent et que la surface totale à

déclasser est supérieure à 0,5 hectare, la commune est tenue d'engager une procédure de déclassement. Dans un délai d'un an à compter de l'approbation du plan directeur cantonal par la Confédération, elle doit soumettre au canton un programme de travail dans lequel elle doit définir les surfaces à déclasser et montrer comment elle entend les réserver et organiser le processus. La commune doit avoir mis en œuvre son programme dans les quatre ans qui suivent l'approbation du plan directeur.

Dans le plan directeur du canton d'**Argovie**, une carte désigne, pratiquement à la parcelle près, les périmètres qui devront être déclassés dans les différentes communes.

Le canton du **Valais** a, lui, adopté une démarche spécifique. Confronté à la tâche



Le canton du Valais relève le défi de réduire ses zones à bâtir massivement surdimensionnées.
Vue aérienne de Siere VS. Photo: reportair

ardue de réduire des zones à bâtir fortement surdimensionnées (voir ch. 4.2), il prévoit, dans son plan directeur, que les communes peuvent convertir une partie de leurs zones à bâtir en zones réservées et geler celles-ci pour une période de 25 à 30 ans. Cela permet de réduire de moitié la surface totale à déclasser dans le canton (de plus de 2000 hectares à quelque 1100 hectares). La partie des zones à bâtir qui s'avère nécessaire pour couvrir les besoins des 15 ans à venir sera maintenue dans son affectation actuelle. Le canton estime qu'il s'agit là d'une solution pragmatique et adaptée à la situation spécifique du Valais⁴⁴. Pour aider les communes à identifier les périmètres propices à des déclassements, la Haute école HES-SO Valais a élaboré un «outil d'aide au dézonage»⁴⁵.

44 Dans un préavis, la Confédération a estimé que la démarche valaisanne était, globalement, judicieuse et conforme au droit fédéral, mais que certaines adaptations devraient encore être apportées.

45 www.vlp-aspan.ch > Actualité > Un logiciel d'aide au dézonage (18 mai 2017).



8 Développement de l'urbanisation vers l'intérieur

La LAT impose aux cantons de décrire, dans leurs plans directeurs, les mesures qu'ils entendent prendre en faveur du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti. Cette dernière notion recouvre divers aspects, notamment la limitation de l'extension du milieu bâti, la densification et la requalification urbaine. Pour concrétiser ces objectifs, la principale condition consiste à assurer la disponibilité des réserves que recèlent les zones à bâtir existantes⁴⁶.

8.1 Enjeux de qualité urbaine

La législation fédérale parle expressément du développement d'une urbanisation «de qualité» à l'intérieur du milieu bâti (art. 8a al. 1 let. c LAT). Une grande importance est donc accordée aux aspects qualitatifs de l'urbanisation. Les principaux critères de qualité urbaine sont, notamment, l'aménagement des espaces publics et le traitement architectural des bâtiments, la proximité des équipements et des services, la préservation de l'identité culturelle et historique locale, les faibles distances entre lieux d'habitation, de travail et de détente, ainsi

46 ARE, C-GPD, p. 14.

Comment développer les périmètres déjà bâtis?

Extrait du guide du canton de Thurgovie sur le développement vers l'intérieur

Approche stratégique		Conserver	Requalifier
Description de l'approche stratégique	Schéma du processus de transformation		
	Caractérisation	Le développement de l'existant se fait par une légère adaptation de la structure bâtie, en tenant compte des bâtiments et du tissu urbain historiques dignes d'être conservés.	Le développement vers l'intérieur se fait par une transformation mesurée de la structure bâtie dans le cadre du tissu urbain existant. Les réserves disponibles sont exploitées dans toute la mesure du possible.

que l'adéquation des bâtiments aux besoins actuels en matière d'habitat et de travail. La qualité environnementale constitue également une importante composante de la qualité urbaine (moins de bruit, plus d'espaces verts, etc.)⁴⁷.

8.2 Requalification urbaine

Si la requalification urbaine constitue l'un des aspects du développement vers l'intérieur, elle fait l'objet, dans la LAT, d'une mention spécifique (art. 8a al. 1 let. e LAT). Elle porte explicitement sur le milieu bâti existant. Les territoires construits doivent être réaffectés, mis en valeur, développés et sauvegardés (voir tableau p. 32/33). Les friches urbaines doivent être reconverties, les quartiers existants, requalifiés et les périmètres sous-exploités, densifiés – surtout aux endroits bien centrés et desservis. Les éléments porteurs d'identité – monuments historiques, centres de localités, etc. – doivent être conservés et entretenus⁴⁸.

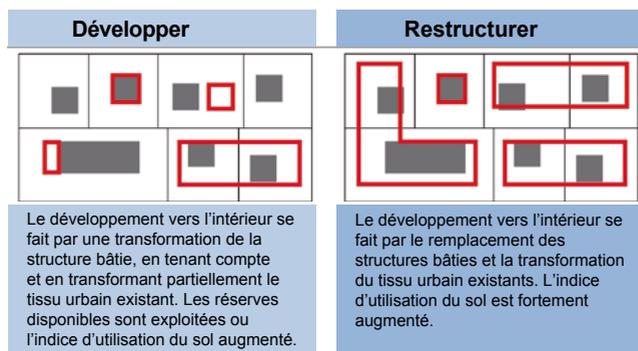
8.3 Le développement vers l'intérieur comme enjeu central

Même si le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti a toujours constitué, en Suisse, l'un des grands principes de l'aménagement du territoire, les mesures visant à le mettre en œuvre et les enjeux de qualité urbaine concomitants ont longtemps été négligés au niveau des plans directeurs. Dans ceux de dernière génération, toutefois, le développement vers l'intérieur représente un enjeu central. Et si les prescriptions concrètes en la matière varient d'un canton à l'autre, nombre d'entre eux y consacrent un chapitre ou une fiche de mesures spécifiques.

Les paragraphes qui suivent décrivent, à titre d'exemples, diverses dispositions édictées, dans les plans directeurs cantonaux, en matière de qualité urbaine.

47 STRAUMANN ANNEMARIE, Densifier avec qualité, in: VLP-ASPAN, Territoire & Environnement 3/2015, p. 5 s.; voir aussi le message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, p. 979 s.; ARE, C-GPD, p. 15.

48 ARE, C-GPD, p. 15.



Source: Canton de Thurgovie, Amt für Raumentwicklung, Arbeitshilfe Innenentwicklung, 2017



L'aménagement des espaces extérieurs fait partie intégrante d'un développement qualitatif du milieu bâti. Sur la photo: une allée du parc de Brännengut à Berne. Photo: J.Poux, VLP-ASPAN



Lors de la requalification du milieu bâti à Rüti ZH, cette petite maison rouge a été conservée en tant qu'élément fondateur d'identité. Photo: A.Straumann, VLP-ASPAN

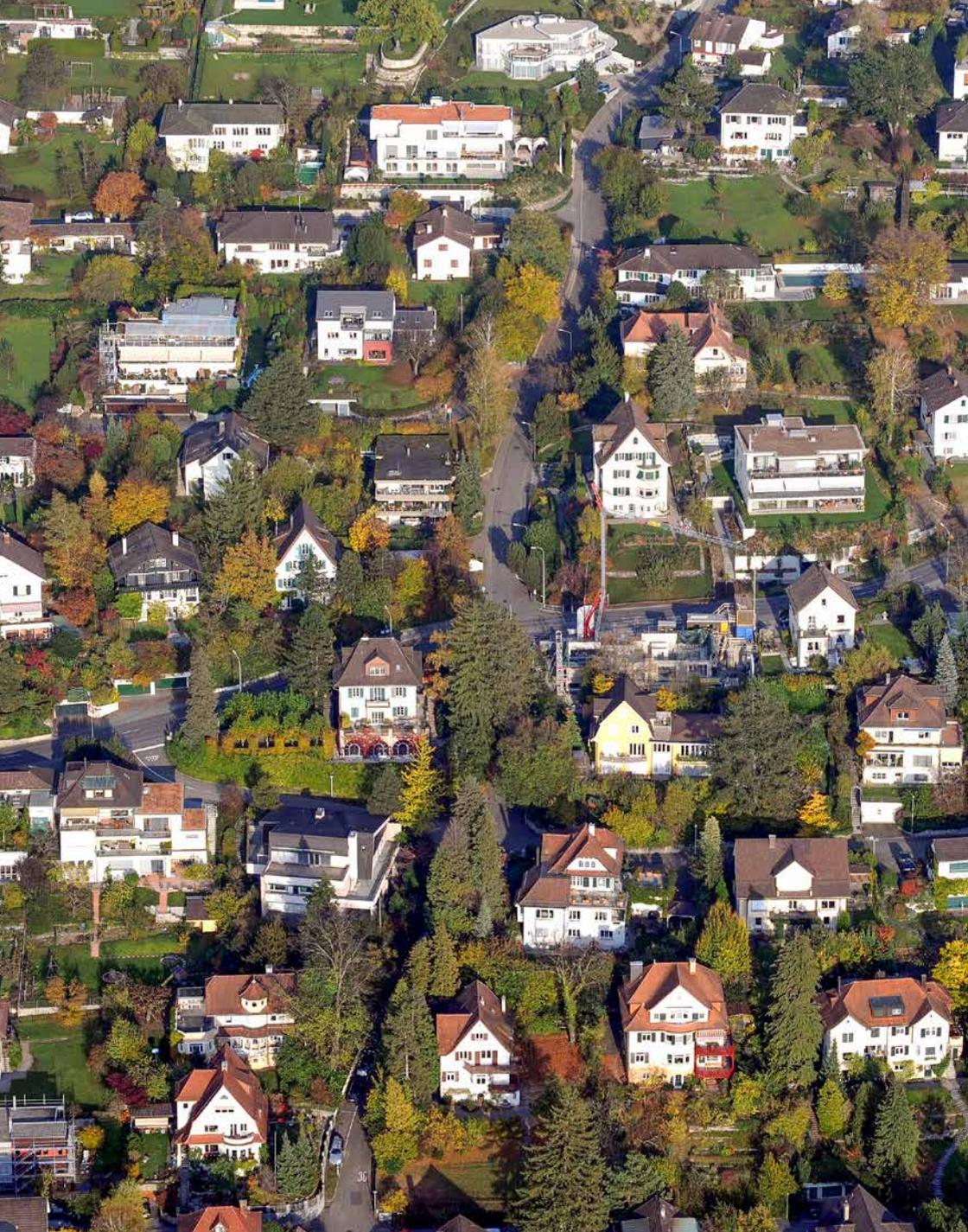
La conservation de l'identité culturelle et de l'histoire du lieu contribue aussi à la qualité du milieu bâti. Sur la photo: les murs d'enceinte de Sempach LU accueillent des logements. Photo: A.Straumann, VLP-ASPAN



8.4 Élaboration de conceptions directrices communales

Certains cantons (p. ex. ceux de **Lucerne** et d'**Uri**) imposent aux communes d'élaborer des conceptions directrices et d'y traiter, entre autres, des enjeux de développement vers l'intérieur et de qualité urbaine. Dans le canton de **Schwyz**, les communes dont le territoire se situe en majeure partie dans l'espace urbain ou périurbain doivent élaborer un plan directeur communal, qui doit en particulier aborder

les problématiques de développement vers l'intérieur, de densification du milieu bâti et de requalification urbaine. Les communes ont aussi la possibilité d'établir, au lieu d'un plan directeur communal, un concept de développement de l'urbanisation, pour autant que celui-ci ait fait l'objet d'un processus de participation publique. Le canton de **Genève** exige lui aussi des communes qu'elles établissent un plan directeur communal, afin, notamment, d'assurer la qualité des opérations de densification, en particulier dans la zone villas (zone 5).



Certains quartiers-jardins, comme ici à Küsnacht ZH, doivent être densifiés en douceur. Photo: reportair



Le plan directeur de Bâle-Ville contient un chapitre consacré à la densification verticale et aux tours. Mais il prévoit également des secteurs de «dédensification». Ici: la Tour Roche. Photo: R.Rieder, VLP-ASPAN

8.5 Densification des zones à bâtir existantes

En matière de densité, certains cantons fixent, en complément des prescriptions applicables aux nouveaux classements (voir ch. 6.4), des valeurs cibles à atteindre au sein des zones à bâtir existantes. Le plan directeur du canton de **Berne** définit par exemple, par type d'espace, des «valeurs de référence de la densité des utilisateurs du territoire». Les communes qui n'atteignent pas ces valeurs doivent s'y employer en densifiant leur milieu bâti.

Le canton de **Lucerne** impose lui aussi une certaine densité par catégorie de communes. Chaque commune doit s'efforcer d'atteindre cette valeur (besoins en zones à bâtir par habitant) en l'espace de trois périodes d'aménagement local de 15 ans chacune. Celles qui l'ont déjà atteinte ou dépassée doivent au minimum la maintenir.

Le canton de **Schwyz** prescrit également des valeurs cibles par type d'espace. Dans l'espace urbain et périurbain, les communes doivent, jusqu'en 2040, accroître leur densité de 10 pour cent par rapport à aujourd'hui. Dans l'espace rural, la densité actuelle doit être au minimum maintenue. Dans sa prise de position relative au plan directeur Schwyzois, le canton voisin de Zurich a observé que les densités visées à Schwyz étaient nettement plus basses que dans la région zurichoise limitrophe, avec pour effet d'accroître la pression en matière de nouveaux classements du côté Schwyzois et d'inciter un nombre croissant de Zurichois à s'établir de l'autre côté de la frontière cantonale. Les autorités du canton de Schwyz ont pris acte de ces remarques et coordonneront leurs objectifs de densification aux niveaux régional et communal avec le canton voisin.

Le plan directeur du canton de **Zurich** ne comporte pas, pour sa part, d'objectifs chiffrés en matière de densité. Il charge toutefois les régions de définir, périmètre par périmètre, des prescriptions en matière d'affectation et de

densité. En l'absence de telles dispositions, la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions prescrit des indices minimaux d'utilisation du sol pour les différentes zones.

Le canton d'**Uri** impose lui aussi par voie légale aux communes de prescrire, dans leurs règlements sur les constructions, des indices minimaux d'utilisation du sol pour les différentes zones. Il ne s'agit toutefois pas, comme dans les cas susmentionnés, de prescriptions de densité imposées aux communes lors de la délimitation de zones d'affectation, mais de prescriptions de construction imposées aux propriétaires, qui ne peuvent pas, dans leurs projets de construction, descendre en dessous des indices minimaux applicables.

Comme on l'a vu, le plan directeur du canton de **Genève** attribue à chaque catégorie de densité des indices de densité minimaux, allant de 0,6 pour la catégorie «densité faible» à 2,5 pour la catégorie «densité forte». La zone villas (zone 5) est subdivisée en deux catégories de densité. 10 pour cent des zones villas sont appelés à connaître une forte densification. Il s'agit des quartiers très bien situés et desservis. Les 90 autres pour cent ne feront en revanche l'objet que d'une densification douce, avec l'objectif de créer des quartiers-jardins. Pour ce faire, le canton a publié un guide destiné aux communes, aux investisseurs et aux propriétaires⁴⁹. Afin d'assurer la qualité voulue, le canton exige des communes qu'elles établissent un plan directeur communal et y décrivent comment elles entendent densifier leurs zones villas.

Le canton de **Bâle-Ville** est lui aussi conscient du fait que la densification peut nuire à la qualité urbaine. Ainsi, s'il consacre certains chapitres de son plan directeur aux problématiques de la «densification verticale» et des

⁴⁹ République et Canton de Genève, Les nouveaux quartiers-jardins du XXI^e siècle – Guide pour une densification de qualité de la zone 5 sans modification de zone à Genève, juin 2017.

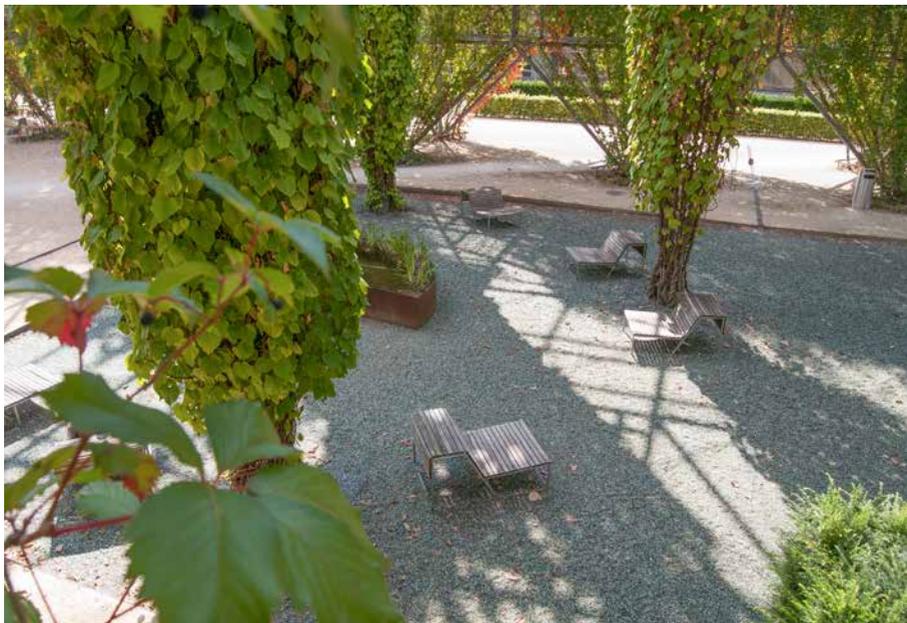
«tours», il définit aussi des périmètres propices à la «dédensification», où il s'agit d'améliorer la qualité urbaine et la qualité de vie. L'idée est ici de puiser dans le fonds alimenté par la taxe sur la plus-value pour acquérir, dans les quartiers urbains disposant de peu d'espaces non bâtis, des parcelles aptes à être transformées en parcs.

8.6 Sauvegarde ou création d'espaces verts

Les espaces verts et autres espaces non bâtis contribuent dans une large mesure à la qualité urbaine. Tous les cantons en tiennent compte dans leurs plans directeurs. Ceux de

Lucerne et d'**Uri** précisent par exemple qu'en vue d'assurer une qualité de vie élevée dans les zones d'habitation et d'activités, les communes doivent doter celles-ci d'espaces verts et autres espaces de détente de proximité, en veillant à ce qu'ils soient accessibles pour toutes les catégories de population.

Le canton de **Genève** souligne lui aussi, dans son plan directeur, l'importance des espaces verts pour un développement urbain de qualité. Aussi est-il en train d'élaborer une stratégie «Nature en ville». Dans les études de base afférentes à la révision du plan directeur du canton du **Tessin**, les espaces verts et espaces publics sont même qualifiés d'«épine dorsale d'un développement urbain de qualité».



Le rôle essentiel des espaces verts pour la qualité du milieu bâti est désormais reconnu. Tous les cantons y font référence dans leurs plans directeurs. Les espaces libres, ici le parc MFO de Zürich-Oerlikon, sont aussi souvent des îlots de calme dans la ville. Photo: A. Straumann, VLP-ASPAN

Dispositions en matière de logements abordables, plan directeur du canton de Zoug Actualisation 2017, S 10.1

«Le canton et les communes soutiennent la création et la conservation de logements locatifs et en propriété abordables. À cette fin, ils soutiennent notamment, en tenant compte des intérêts des propriétaires:

- a. l'encouragement de la construction de logements abordables en cas de classements visant à compléter les zones à bâtir;
- b. l'utilisation des biens-fonds par leurs propriétaires (engagement volontaire);
- c. l'encouragement d'une politique foncière active des collectivités publiques;
- d. la définition préalable de quotas de logements abordables en cas de reclassements autorisant une utilisation plus intensive du sol;
- e. la renonciation, en faveur de la construction de logements abordables, à une partie des taux d'activités prescrits dans les zones mixtes.

En cas de besoins concrets et à la demande du canton, la Confédération examine l'opportunité de contribuer à la création de logements abordables sur ses propres biens-fonds si leur destination initiale devient en tout ou partie caduque.»

8.7 Garantie d'une offre suffisante de logements abordables

La Confédération exige des cantons présentant des besoins avérés en la matière qu'ils définissent, dans leurs plans directeurs, des objectifs et mesures destinés à assurer une offre suffisante de logements abordables ou d'utilité publique⁵⁰. Le plan directeur du canton de **Zurich** assigne aux communes le mandat gé-

néral de veiller à une offre de logements équilibrée – offre qui doit donc aussi comprendre un certain nombre de logements abordables. Le plan directeur du canton de **Schwyz** stipule que le canton et les communes doivent créer, en particulier dans l'espace urbain et périurbain, des conditions cadres favorables à la construction de logements à loyer modéré.

Dans le canton de **Genève**, l'objectif est que les logements d'utilité publique représentent, à moyen terme, au moins 20 pour cent du parc de logements locatifs. Pour parvenir à ce résultat, le canton mise sur une politique foncière active. La législation cantonale impose, selon la zone et la catégorie de propriétaires (pouvoirs publics ou privés) concernées, la réalisation d'un certain nombre de logements d'utilité publique. Quant au plan directeur, il précise à plusieurs reprises qu'une certaine mixité sociale fait partie intégrante de la qualité urbaine.

Le plan directeur du canton de **Zoug** contient depuis longtemps des dispositions destinées à promouvoir la construction de logements abordables (voir encadré «Dispositions en matière de logements abordables»).

Les plans directeurs des cantons de Bâle-Ville et de Berne ne traitent pas de la problématique des logements abordables. Le canton de **Bâle-Ville** dispose toutefois, dans sa législation, d'instruments suffisants pour promouvoir la construction de tels logements. La Confédération a en revanche invité le canton de **Berne** à compléter son plan directeur par des dispositions y relatives, ou à décrire par quels autres moyens il entend assurer la création de davantage de logements à prix modérés.

50 ARE, C-GPD, p. 16; voir aussi SPORI NIKLAUS / BÜHLMANN LUKAS, Promouvoir la construction de logements d'utilité publique, in: VLP-ASPAN, TERRITOIRE & ENVIRONNEMENT 1/2010.

8.8 Protection contre le bruit, concepts d'urbanisation, franges du milieu bâti, protection des sites construits

Les dispositions des plans directeurs cantonaux en matière de développement de l'urbanisation et de qualité urbaine sont très diverses. Les cantons se montrent sensibles à ces thématiques et énoncent, dans leurs nouveaux plans, de nombreuses exigences supplémentaires. En voici quelques exemples:

- Le canton de Zurich relève que les périmètres urbanisés peu exposés au **bruit** sont une ressource rare, qu'il convient dès lors de préserver et d'utiliser de façon ciblée à des fins d'habitation. Le canton de Bâle-Ville consacre même tout un chapitre de son plan directeur à la protection contre le bruit. Il y énonce l'objectif de réduire le trafic individuel motorisé (TIM) à l'aide d'instruments économiques et de planification. Il y précise aussi que l'exposition de la population au bruit doit être évitée, mais que les manifestations culturelles doivent néanmoins pouvoir trouver leur place dans des endroits proches des centres.
- Dans le canton de Schwyz, les communes concernées par des projets d'une certaine ampleur dans les zones à bâtir existantes (construction, densification ou restructuration de sites entiers) sont tenues d'élaborer au préalable, en collaboration avec les propriétaires ou les investisseurs, les **concepts d'urbanisation** nécessaires («Bebaungs-

konzepten», voir aussi ch. 6.6). Une attention particulière doit y être accordée à la qualité de l'habitat et des espaces extérieurs ainsi qu'aux questions de mobilité.

- À l'instar d'autres cantons encore, ceux de Genève et d'Uri exigent, dans leurs plans directeurs, que la transition entre espaces bâtis et non bâtis soit traitée avec soin. Ainsi les constructions et installations implantées en **frange du milieu bâti** doivent-elles s'intégrer de façon particulièrement harmonieuse dans l'environnement bâti et paysager.
- La qualité urbaine implique aussi que les autorités de planification tiennent adéquatement compte des inventaires fédéraux, en particulier de celui des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (**ISOS**). Aussi plusieurs plans directeurs cantonaux contiennent-ils des principes et dispositions y relatifs. Celui du canton de Zurich impose par exemple aux régions de désigner les sites construits d'importance régionale dans leurs propres plans directeurs et, au besoin, de délimiter les périmètres où le tissu urbain doit être sauvegardé. Au niveau communal, la protection des sites construits passe en premier lieu par la délimitation de zones centres et l'édition de plans de détail y relatifs. Les cantons de Genève et de Bâle-Ville consacrent eux aussi un chapitre ou une fiche de mesures à l'ISOS.

Guides cantonaux consacrés au développement vers l'intérieur

Au cours des dernières années, de nombreux cantons ont élaboré des guides consacrés aux problématiques du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti et de la qualité urbaine. Voici une sélection de publications récentes:



Le canton de **Berne** a publié, à l'intention des communes et des bureaux d'urbanisme, un «Guide sur l'urbanisation interne». En complément, le canton a édité un recueil de bons exemples issus des communes bernoises et il fournit, sur son site Internet, d'autres informations utiles.

www.be.ch/urbi



Le canton de **Thurgovie** a publié un guide similaire, intitulé «Arbeitshilfe Innenentwicklung». Cette brochure est conçue pour répondre aux besoins et situations spécifiques des communes. Elle est complétée par quelques exemples.

www.raumentwicklung.tg.ch
> Publikationen und Arbeitshilfen



Les trois cantons de **Neuchâtel**, de **Fribourg** et du **Valais** ont co-édité un guide intitulé «Les enjeux du développement vers l'intérieur», qui présente 32 bons exemples de densification réalisés en Suisse.

www.vs.ch/web/sdt/developpement-vers-interieur

Dans le cadre d'un projet-modèle de la Confédération, le canton de **Lucerne** a mis en place un réseau baptisé «Netzwerk Innenentwicklung». Un site Internet met à disposition des guides destinés aux communes et des documents de base relatifs aux enjeux du développement vers l'intérieur. S'y ajoutent des informations sur les projets de développement vers l'intérieur réalisés dans différentes communes.

rawi.lu.ch > Themen > Siedlungsentwicklung > Netzwerk Innenentwicklung



Le canton de **Genève** a publié, à l'intention des communes, des investisseurs et des propriétaires, un guide spécifiquement consacré à la densification de la zone villas («Les nouveaux quartiers-jardins du XXIe siècle – Guide pour une densification de qualité de la zone 5 sans modification de zone à Genève»). Celui-ci présente des pistes pour une densification douce, en vue de créer de véritables quartiers-jardins.

http://www.ge.ch/dale/directives/ac_zone5_guide.pdf



Le canton de **Saint-Gall** a édité, à l'intention des communes, un dépliant intitulé «Strategie Siedlungsentwicklung nach innen», qui décrit de façon concise les principes et étapes d'un développement de qualité de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti.

www.areg.sg.ch > Publikationen

Le canton du **Tessin** a mis en ligne, sur son site Internet, deux études portant sur les enjeux de qualité urbaine, dont l'une présente de nombreux exemples concrets.

www.ti.ch/pd > Procedure > Pubblicazioni recenti > «Sviluppo insediativo centripeto di qualità» et «Qualità insediativa – Raccolta d'esempi»

9 Coordination entre urbanisation et transports

Le fait que la coordination entre urbanisation et transports ne soit abordée qu'à ce point de la présente contribution ne saurait conduire à minimiser l'importance de cette problématique pour les objectifs de développement vers l'intérieur poursuivis par la LAT révisée de 2012. Il s'agit là en effet d'un enjeu majeur – quoique fortement négligé jusqu'ici – de l'aménagement du territoire. Car, lorsque l'on réalise de nouvelles infrastructures de transport, l'urbanisation a tendance à se développer autour de ces dernières⁵¹.

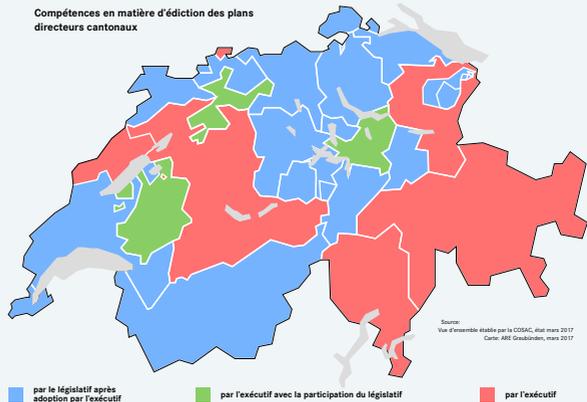
Une coordination optimale entre urbanisation et transports passe notamment par l'édiction de **principes** et de **prescriptions en matière de planification**. La plupart des cantons stipulent, dans leurs plans directeurs, que le développement de l'urbanisation doit être coordonné avec les concepts de transport régionaux et doit prioritairement se greffer sur les infrastructures existantes – en particulier

51 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, p. 31.

Qui édicte le plan directeur cantonal?

La LAT ne contient que des prescriptions très sommaires concernant la procédure et les compétences en matière de planification directrice. Aussi l'autorité dont relève l'édiction du plan directeur cantonal varie-t-elle d'un canton à l'autre. Dans certains, il s'agit de l'exécutif cantonal, dans d'autres, du législatif. Dans d'autres cas encore, les décisions stratégiques sont prises par le législatif et les décisions opérationnelles par l'exécutif.

La Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC) a établi, en collaboration avec VLP-ASPAN, une vue d'ensemble des procédures de décision relatives aux plans directeurs cantonaux («Beschlussfassung von kantonalen Richtplänen», état mars 2017; document disponible en allemand seulement). Source: www.vlp-aspan.ch > thèmes > planification cantonale



celles destinées aux transports publics et à la mobilité douce.

Parmi les mesures destinées à mettre en œuvre la coordination entre urbanisation et transports figurent en premier lieu les prescriptions en matière de **qualité de la desserte** des zones à bâtir. Comme mentionné plus haut (ch. 6.3), pratiquement tous les cantons font dépendre les nouveaux classements d'exigences strictes en matière de desserte, en particulier par les transports publics. Il s'agit cependant aussi d'assurer la performance du réseau routier. Les opérations de densification, l'accroissement de l'utilisation du sol et l'extension du territoire urbanisable peuvent avoir des incidences considérables sur les infrastructures routières. Aussi la Confédération a-t-elle par exemple enjoint les cantons de Lucerne et de Schwyz, lors de l'approbation de leurs plans directeurs, d'accorder à l'avenir davantage d'attention à ces aspects.

Tous les cantons définissent par ailleurs, dans la carte et le texte de leurs plans directeurs, des pôles de développement. Il s'agit là de sites bénéficiant d'une excellente desserte (TP et TIM), qui sont affectés aux activités économiques et/ou à l'habitat.

Dans les agglomérations, enfin, les **projets d'agglomération** fournissent une importante contribution à la coordination entre urbanisation et transports. Les mesures qu'ils prévoient doivent être coordonnées avec le plan directeur cantonal et y être reportées, ce qui en garantit le caractère contraignant pour les autorités.

Le développement vers l'intérieur ne peut réussir que si transports et urbanisation sont coordonnés déjà au niveau de la planification cantonale. Sur la photo: Liestal BL. Photo: A. Straumann, VLP-ASPAN



10 Conclusions

Les plans directeurs cantonaux revêtent, depuis la dernière révision de la LAT, une importance accrue. Ils jouent un rôle clé en matière de concentration de l'urbanisation et de lutte contre le mitage du territoire⁵². Les nouveaux plans directeurs approuvés par la Confédération répondent à ces exigences. Ils assument leur fonction d'instruments de pilotage et de coordination au niveau cantonal et comportent des objectifs et visions de développement clairs. Ils permettent bien mieux qu'avant de gérer le développement de l'urbanisation dans les communes. Les cantons s'emploient avec beaucoup d'engagement à mettre en œuvre la LAT révisée – ce qui les confronte à des défis considérables, y compris, justement, dans la collaboration avec les communes.

La Confédération, pour sa part, prend son rôle d'autorité d'approbation très au sérieux et soumet les plans directeurs cantonaux à un examen très rigoureux. Elle s'appuie, pour ce faire, sur les dispositions légales et sur le guide de la planification directrice qu'elle a elle-même élaboré. À l'été 2017, huit cantons disposaient de plans directeurs approuvés. Certains d'entre eux devront toutefois encore procéder à des adaptations pour se conformer aux exigences du Conseil fédéral, qui vérifiera, sur la base du rapport que devront rendre les cantons après quatre ans, si lesdites adaptations ont bien été effectuées.

La carte établie par l'ARE (voir encadré p. 5) montre que la révision des plans directeurs cantonaux bat partout son plein. Sans doute l'épée de Damoclès que représente le moratoire sur les zones à bâtir y a-t-elle contribué: en effet, si le plan directeur d'un canton n'a pas été approuvé par le Conseil fédéral d'ici mai 2019,

aucune nouvelle zone à bâtir ne pourra plus être délimitée sur le territoire cantonal. Le temps presse, donc.

L'approbation des plans directeurs cantonaux ne marque toutefois pas la fin des travaux – tant s'en faut. Une fois qu'ont été jetées, avec ces plans, les fondations d'un développement plus durable du territoire, c'est aux communes de s'atteler à la mise en œuvre. C'est à ce stade que l'on pourra vraiment juger de l'efficacité des nouveaux plans directeurs. Les communes devront s'acquitter des mandats que le canton leur a assignés et faire bon usage des instruments dont elles disposent. Toutes les communes n'ont pas encore pris acte de l'impératif du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti. Toutes n'ont pas encore compris que les nouveaux classements devaient devenir l'exception, et qu'il s'agit désormais avant tout de mieux exploiter les zones à bâtir existantes. D'autres reconnaissent la nécessité de densifier, mais ne rencontrent pas toujours le soutien escompté auprès de la population, et doivent donc commencer par développer une culture de la planification qui tienne compte du changement de paradigme intervenu avec la révision de la LAT. La situation se révèle particulièrement difficile pour les communes qui disposent de zones à bâtir surdimensionnées et doivent donc procéder à autant de déclassements. Ici aussi, cependant, les choses bougent. Certaines communes ont

⁵² Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, p. 975; MARTI, Richtplanung, p. 53; AEMISEGGER/KISSLING, Commentaire pratique LAT, art. 15 N. 21.

déjà réduit leurs zones à bâtir. La tâche n'en restera pas moins très exigeante pour les autorités de planification et d'approbation de tous les échelons institutionnels.

Auteur



Samuel Kissling

MLaw

Samuel Kissling est collaborateur scientifique au sein du secrétariat de VLP-ASPAN à Berne. En qualité de juriste, il conseille les cantons, villes et communes et les professionnels de l'aménagement et autres domaines connexes qui sont confrontés à des questions relevant du droit de l'aménagement du territoire, de la construction et de la protection de l'environnement. Il a collaboré, en tant que co-auteur, au Commentaire pratique de la LAT, publie des articles dans INFORUM et Territoire & Environnement et intervient dans le cadre de journées d'étude et autres cours de formation continue.

Impressum
Territoire & Environnement,
VLP-ASPAN

Les dossiers du développement territorial, destinés aux membres de l'Association suisse pour l'aménagement national. Paraissent quatre fois par an, en français et en allemand.

Éditrice
VLP-ASPAN
Sulgenrain 20
CH-3007 Bern

Rédaction
Lukas Bühlmann, directeur
Annemarie Straumann,
communication

Traduction
Léo Biétry

Photos
VLP-ASPAN

Photo de couverture
Extrait du plan directeur du canton de Bâle-Ville

Mise en page
Ludwig Zeller

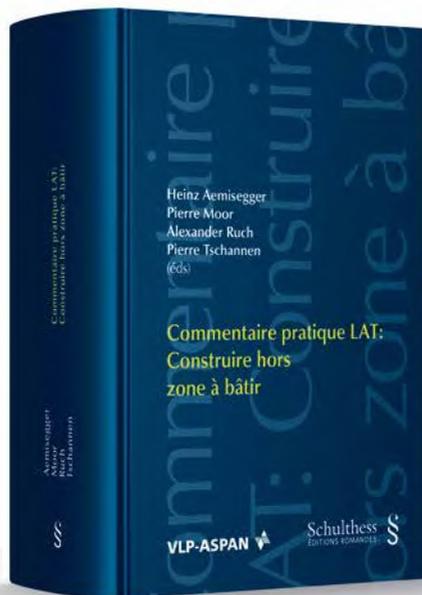
Impression
galledia ag, 9442 Berneck

La reproduction des textes et des illustrations est autorisée moyennant indication de la source.

Nouveauté

Commentaire du nouveau droit de la construction hors de la zone à bâtir

Les membres de VLP-ASPAN bénéficient d'une remise de 10%



**Commentaire pratique LAT:
Construire hors zone à bâtir**

Heinz Aemisegger
Pierre Moor
Alexander Ruch
Pierre Tschannen (éds)

Février 2017

Livre

env. 400 pages, relié
978-3-7255-8528-1
133.20 CHF au lieu de env. 148.00 CHF

PrintPlus

env. 400 pages, PrintPlus
978-3-7255-8625-7
160.20 CHF au lieu de env. 178.00 CHF

Éditeurs:

Heinz Aemisegger, docteur en droit,
docteur honoris causa

Pierre Moor, professeur

Alexander Ruch, professeur

Pierre Tschannen, professeur



Les articles de lois sur les constructions hors zone à bâtir ont été plusieurs fois remaniés ces derniers temps. Ces modifications et le développement de la jurisprudence font l'objet de ce deuxième volume du Commentaire pratique LAT. Cet ouvrage relève la pertinence du principe fondamental en aménagement du territoire de la séparation des zones

à bâtir de celles qui ne le sont pas et explique les raisons sociétales et de politique agricole qui sont à la base de la situation actuelle. Les différentes dispositions légales sont ensuite commentées, en commençant par les constructions et installations conformes à la zone agricole et en poursuivant avec les exceptions pour des utilisations non conformes à celle-ci.

Bon de commande

Je commande le livre suivant avec une facture, en profitant d'une remise de 10%:

___ Ex. Aemisegger | Moor | Ruch | Tschannen (éds) **Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir (livre)**, 978-3-7255-8528-1, 133.20 CHF au lieu de env. 148.00 CHF

___ Ex. Aemisegger | Moor | Ruch | Tschannen (éds) **Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir (PrintPlus)**, 978-3-7255-8625-7, 160.20 CHF au lieu de env. 178.00 CHF

Prénom/Nom	Titre/Fonction
Entreprise	
Rue/N°	NPA/Lieu
Date/Signature	E-mail

Cette offre est soumise à nos conditions générales de vente en vigueur et disponibles sur le site Schulthess (www.schulthess.com).
Les remises accordées ne sont pas cumulables avec d'autres remises ou offres promotionnelles.



Association suisse pour
l'aménagement national
Sulgenrain 20
CH-3007 Berne

Tél. +41 31 380 76 76
info@vlp-aspan.ch
www.vlp-aspan.ch