

Berne, le 6 novembre 2013

Délimiter, situer et utiliser les zones à bâtir intelligemment : un moyen efficace pour lutter contre le mitage

Délimiter, situer et utiliser les zones à bâtir intelligemment n'est pas une tâche facile, mais elle est essentielle pour éviter le mitage du paysage. Cette certitude s'est encore avérée ce mercredi, à Berne, lors de la journée d'étude organisée par l'Association suisse pour l'aménagement national VLP-ASPAN, à laquelle ont pris part plus de 330 professionnels, et qui portait sur les trois instruments de mise en œuvre de la loi révisée sur l'aménagement du territoire. La méthode qui permet de calculer le dimensionnement maximal des zones à bâtir de chaque canton a donné matière à controverse. De même, la question de savoir dans quelle mesure la Confédération est en droit de formuler des prescriptions aux cantons et aux communes sur la gestion du territoire a été intensément débattue.

Le point de départ est clair : le 3 mars dernier, le peuple a largement accepté - à 62,9 % - la révision de la loi sur l'aménagement du territoire LAT. L'heure est à présent à sa mise en œuvre. Dans cette optique, avec la collaboration partielle des cantons et des communes, la Confédération a élaboré trois instruments : le projet d'ordonnance sur l'aménagement du territoire, les nouvelles « directives techniques sur les zones à bâtir » et un complément au guide de la planification directrice. Ces trois outils préconisent avant tout un développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et exigent, où cela s'avère possible, la réduction des zones à bâtir surdimensionnées. Ils sont actuellement en consultation. Nous permettront-ils de parvenir à une meilleure utilisation du sol ? Comment les mettre véritablement en pratique ? Voilà autant de questions auxquelles s'est intéressée la journée d'étude de VLP-ASPAN « LAT révisée : le travail peut commencer ».

Au cœur de la controverse : le dimensionnement des zones à bâtir

Maria Lezzi, directrice de l'Office fédéral du développement territorial ARE a présenté la façon dont la Confédération a calculé le dimensionnement possible des zones à bâtir. Selon cette première évaluation, quatre cantons, soit le Valais, le Jura, Neuchâtel et Schaffhouse, disposent de zones à bâtir surdimensionnées et doivent procéder à des déclassements. Six autres cantons n'ont plus la possibilité d'étendre leurs zones constructibles, mais peuvent recourir à des transferts. Consigne valable pour tous les cantons : les besoins en zones à bâtir pour les 15 prochaines années doivent être désormais formulés dans

les plans directeurs, ainsi que les mesures adoptées afin de réaliser un développement de l'urbanisation vers l'intérieur de qualité.

Pour Peter Bernasconi de l'Association des communes suisses, le calcul de la dimension des zones à bâtir conformément aux « Directives techniques » repose sur des suppositions discutables quant aux projections démographiques. Il s'agit, à son sens, d'une approche descendante (« top down »). Il propose que chaque canton développe son propre modèle pour piloter le développement de l'urbanisation et que la Confédération en examine par la suite les effets et la plausibilité. Selon lui, les besoins des cantons et des communes seraient ainsi mieux pris en compte.

Avec une pointe de provocation, Roland Tresp, de l'Union des villes suisses, a souligné que les jours de l'autonomie communale dans l'établissement des plans d'affectation sont comptés : les communes ne peuvent plus se contenter de seulement procéder à de nouvelles mises en zone. Elles doivent davantage se préoccuper de la qualité de l'urbanisation et veiller à une concertation intercommunale des zones à bâtir. Communes urbaines et rurales devraient formuler des objectifs de développement communs. « Nous sommes unis pour le meilleur et pour le pire, ce n'est qu'en mettant en place une réglementation sur la compensation des avantages et des inconvénients qui soit acceptable pour tous que nous pourrions assurer un avenir attrayant pour tous. »

Les communes : des gestionnaires foncières actives

Une politique foncière active – c'est-à-dire des communes, propriétaires foncières, qui agissent en vendant et en achetant des terrains, qui procèdent à des transferts de zones, qui échangent des terres avec d'autres communes et qui, de façon générale, influencent vraiment la nature des constructions – peut être une chance pour les communes. Il s'agit, certes, d'une tâche complexe, mais qui comporte sa part d'attrait et de créativité. Des recettes miracle, il n'y en a pas, a affirmé Lukas Bühlmann, directeur de VLP-ASPAN. Mais de bons exemples, en revanche, ça existe. Dans les années 70 déjà, la commune de Sils en Engadine a réduit avec succès une zone à bâtir surdimensionnée (presque la totalité de la plaine de Sils), s'épargnant ainsi des frais élevés, tout en préservant un paysage unique.

Lukas Bühlmann a également pu démontrer que la crainte de beaucoup de communes que déclassements et reclassements entraînent le versement d'indemnisation aux propriétaires, n'est pas toujours fondée : récemment, dans le cas de Salenstein TG, le Tribunal fédéral a approuvé un déclassement sans indemnisation, étant donné que la mise en zone datant de 1982 était surdimensionnée et qu'elle contreviait déjà au droit en vigueur. Sa conclusion : les communes disposant de zones à bâtir surdimensionnées, où il existe une obligation de déclasser, ne doivent pas dans chaque cas compter avec une obligation d'indemniser.

Quant au fonctionnement de l'échange de terrains, Pierre-Alain Sydler s'en est fait l'écho, en tant qu'ancien conseiller communal de Chiètres FR. La commune a en effet échangé des terres avec des agriculteurs afin de développer une zone industrielle. L'importance de l'engagement des autorités, armées de tact et de persévérance, de même que des propriétaires au sens civique avéré sont indéniables.

ASSOCIATION SUISSE POUR L'AMÉNAGEMENT NATIONAL

Contacts et informations complémentaires:

- Lukas Bühlmann, directeur VLP-ASPAN, tél. 079 773 63 88
- Christa Perregaux DuPasquier, vice-directrice VLP-ASPAN, tél. 079 330 37 56
- www.vlp-aspan.ch > Actualité > Mots-clés « Mise en consultation de l'ordonnance révisée sur l'aménagement du territoire »
- Exposés de la journée : http://www.vlp-aspan.org/files/transfers/Tagung/VLP-ASPAN_JdE.zip