



26 novembre 2018

Initiative contre le mitage

Feuille d'information : Zones à bâtir

Les communes définissent dans les zones à bâtir, où et à quelles conditions il est possible de construire. Avec la révision de la loi sur l'aménagement du territoire, le peuple a décidé en 2013 que les zones à bâtir ne doivent répondre plus qu'aux besoins prévisibles pour les 15 années suivantes. Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites, ce qui permet de regagner des terrains agricoles. La loi exige par ailleurs de mieux utiliser les friches industrielles et les surfaces sous-utilisées situées en zone à bâtir. Les travaux sont en cours dans les cantons et les communes. Actuellement, les zones à bâtir représentent quelque 232 000 hectares.

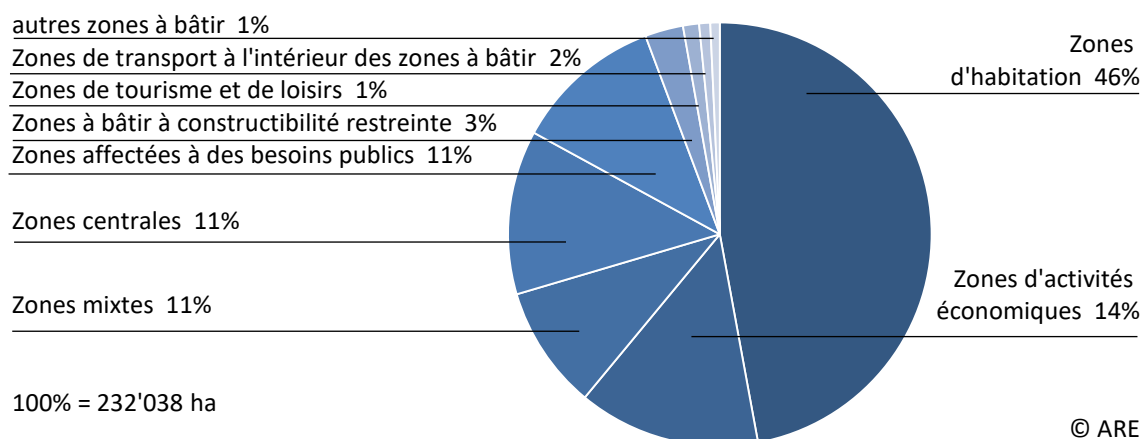
Sens et but des zones à bâtir

Par zone à bâtir, on entend des surfaces sur lesquelles il est autorisé de construire. La détermination de ces zones a pour but de concentrer l'urbanisation, donc d'éviter l'étalement urbain. En principe, il n'est possible de construire que si la commune a classé le terrain concerné dans une zone à bâtir, dans le cadre de son plan d'affectation. Dans le plan d'affectation, également appelé plan de zones, les zones à bâtir, périodiquement adaptées, sont délimitées parcelle par parcelle. Les zones à bâtir sont alors affectées à un usage spécifique. La répartition se fait pour l'essentiel entre les zones d'habitation, les zones d'activités économiques, les zones mixtes – où il est possible aussi bien d'habiter que de travailler –, les zones centrales et les zones affectées à des besoins publics.

Nombre de zones à bâtir et réserves

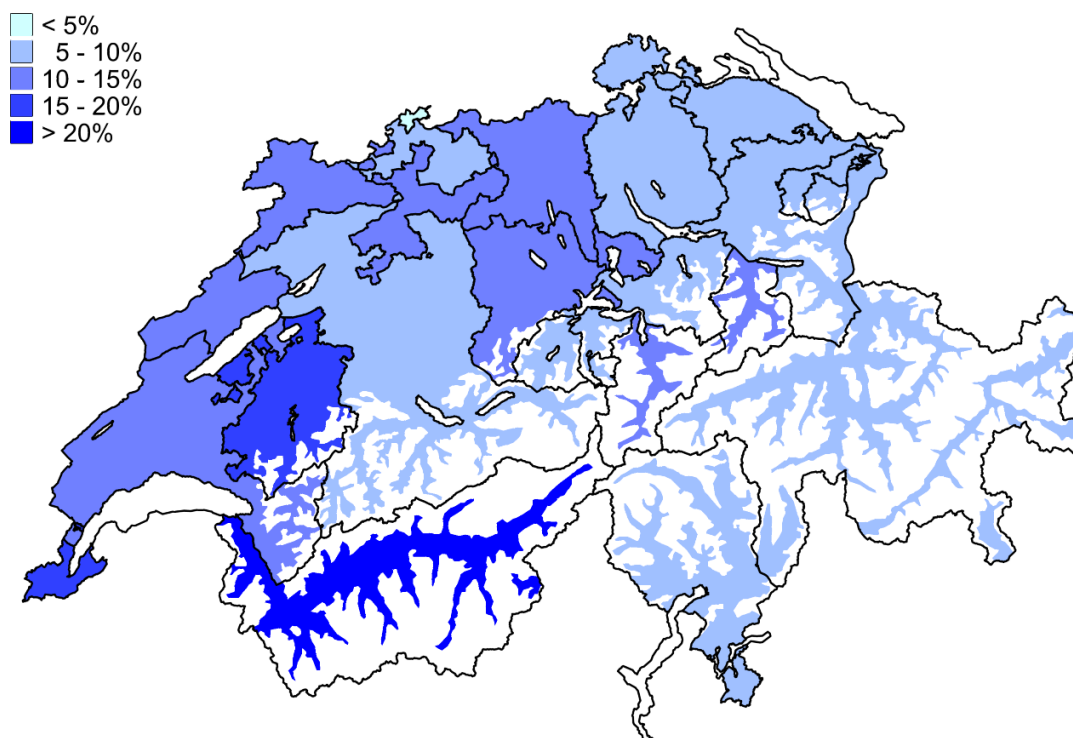
En 2017, la surface des zones à bâtir totalisait en Suisse 232 038 hectares, ce qui représente 5 % de la surface du pays. À noter que 95 % de la population vit et travaille dans une zone à bâtir. Près de la moitié (46 %) de toutes les zones à bâtir sont des zones servant exclusivement à l'habitation et un septième (14 %) constitue des zones d'activités économiques, tandis que les zones mixtes (habitation et travail), les zones centrales et les zones affectées à des besoins publics représentent chacune 11 %. Le pourcentage restant correspond à d'autres affectations.

Surface des zones à bâtir par affectation principale



Source : Office fédéral du développement territorial ARE, Statistique suisse des zones à bâtir 2017

La surface des zones à bâtir non construites représente entre 25 700 à 40 500 hectares (11-17 %).¹ Ces réserves ont tendance à être plus petites dans les cantons urbains que dans les cantons ruraux.



Zones à bâtir non construites par canton 2017 (avec les paramètres « valeurs minimales »)

Source : Office fédéral du développement territorial ARE, Statistique suisse des zones à bâtir 2017

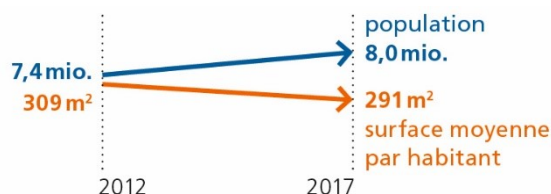
¹ La différence est liée au fait que les deux calculs ont été effectués avec des paramètres différents. Avec la valeur inférieure, on ne tient compte que d'importantes surfaces non construites en lisière des zones à bâtir alors que la valeur plus élevée englobe également de plus petites surfaces à l'intérieur des zones à bâtir.

Évolution des zones à bâtir : inversion de tendance

En Suisse, la surface des zones à bâtir n'a cessé d'augmenter jusqu'en 2012. Ensuite, la tendance s'est inversée. La surface totale des zones à bâtir est restée constante, alors que la population qui y vit est passée de 7,4 à 8 millions d'habitants (+7,9 %). La surface de zones à bâtir par habitant a ainsi diminué de quelque 6 %, passant de 309 à 291 m².

Les mesures contre le mitage sont efficaces

Entre 2012 et 2017, le nombre de personnes habitant dans les zones à bâtir est passé de 7,4 à 8,0 millions (+7,9 %). La surface moyenne de zones à bâtir par habitant a reculé de 309 à 291 m².



La statistique de la superficie de l'Office fédéral de la statistique, qui se réfère aux surfaces d'habitat et d'infrastructure confirme cette tendance : entre 1997 et 2009, année des chiffres les plus récents, les zones habitées ont augmenté à un rythme moins rapide en comparaison de la période s'étendant de 1985 à 1997. De nouveaux résultats intermédiaires pour certaines régions de la Suisse confirment que cette tendance se poursuit.

Mise en œuvre dans les cantons

Afin de protéger le paysage, le peuple a décidé, en acceptant la révision de la loi sur l'aménagement du territoire en 2013, que les zones à bâtir ne doivent répondre plus qu'aux besoins prévisibles pour les 15 années suivantes. Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites, ce qui permet de regagner des terrains agricoles. La loi exige par ailleurs de mieux utiliser les friches industrielles et les surfaces sous-utilisées situées en zone à bâtir. Les cantons travaillent à la mise en œuvre de ces exigences. Ils doivent donc adapter leurs plans directeurs et les faire approuver par le Conseil fédéral d'ici au 30 avril 2019. Après cette date, aucune nouvelle zone à bâtir ne pourra être créée dans un canton tant que son plan directeur n'aura pas été approuvé. Les 2200 communes transcrivent ces prescriptions plus sévères dans leurs plans d'affectation.

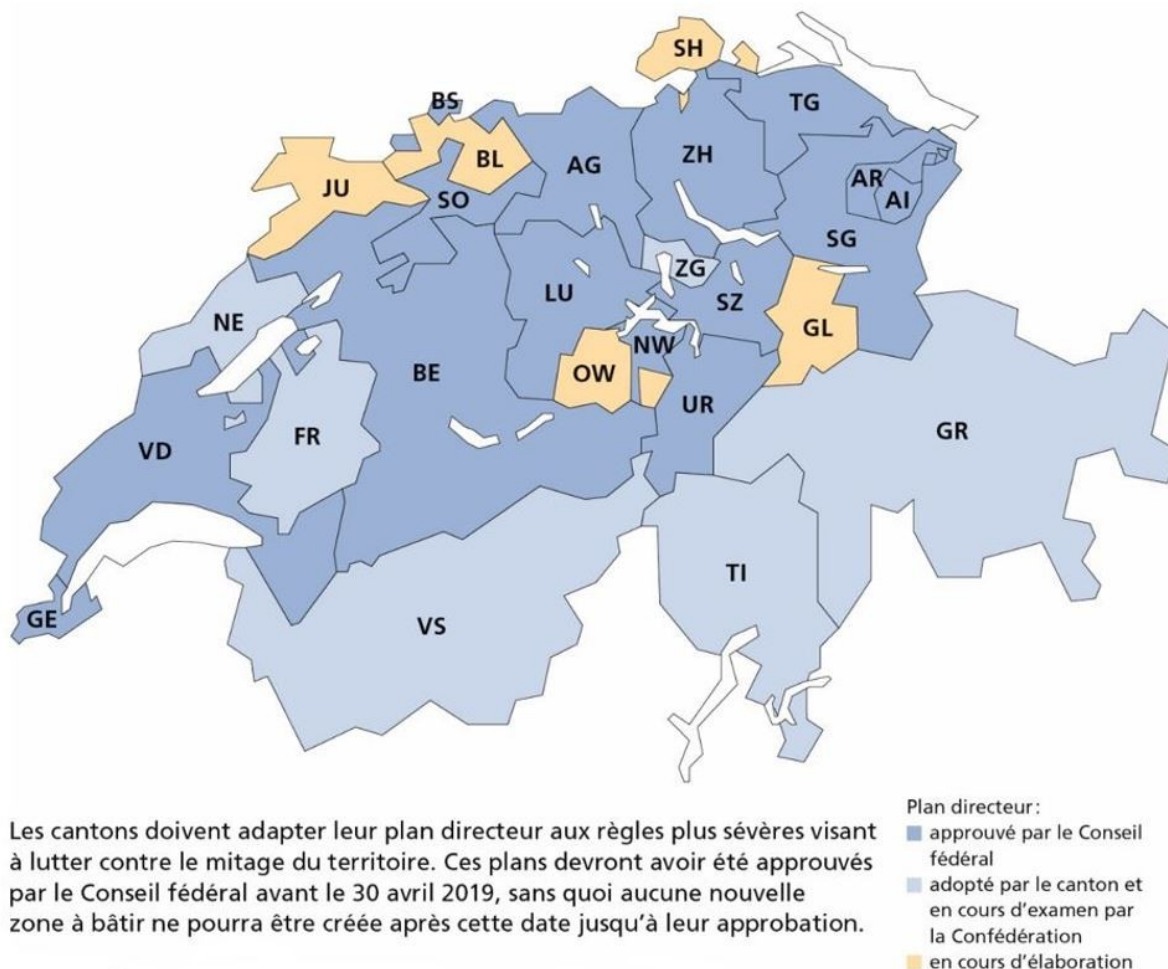
Les cantons doivent indiquer dans leurs plans directeurs la taille totale du territoire urbanisé ainsi que sa répartition spatiale pour la période concernée par le plan directeur (20 à 25 ans). En délimitant le territoire urbanisé, le plan directeur fournit le cadre indiquant comment de nouveaux classements en zone à bâtir doivent être opérés, des zones non encore bâties doivent être réaffectées et, si nécessaire, des déclassements doivent être effectués et selon quelles étapes.

Les cantons doivent également indiquer aux communes la taille des zones à bâtir afin que celles-ci correspondent au mieux aux besoins prévisibles pour les 15 années à venir. Pour ce faire, les cantons s'appuient sur des considérations stratégiques comme l'évolution de la population en général, la mobilisation des réserves de zones à bâtir à l'intérieur du milieu

bâti, le taux d'utilisation de leurs zones à bâtir, mais également la direction choisie pour le développement.

Loi sur l'aménagement du territoire révisée : la mise en œuvre est en cours

Révision des plans directeurs cantonaux : Situation en octobre 2018



[L'état actuel de la révision des plans directeurs cantonaux \(site web ARE\)](#)

Jusqu'en octobre 2018, le Conseil fédéral avait approuvé les plans directeurs de 15 cantons. Les plans directeurs de six autres cantons sont en cours d'examen à la Confédération.

Adaptation des zones à bâtir dans les communes

Les communes sont chargées d'adapter leurs zones à bâtir conformément aux stratégies et prescriptions cantonales. Pour cela, différents instruments de gestion sont à leur disposition. Elles peuvent par exemple édicter des zones réservées, effectuer des déclassements ou échanger des zones à bâtir à l'aide de remembrements. Souvent, plusieurs instruments sont utilisés en parallèle. Par exemple, dans un premier temps, une zone réservée est décidée afin d'éviter que des éléments n'entravent l'objectif de la planification ; dans un second temps, des déclassements ou des remembrements sont entrepris. Les communes doivent

également veiller à ce que les surfaces en zone à bâtir soient mises sur le marché (mobilisation des terrains à bâtir).

Exemples issus de la pratique

Réduction des zones à bâtir

Dans les années 1960, la commune de Sils (GR) en Haute-Engadine a classé en zone à bâtir de grosses parcelles, alors que dans les années 1940 on mentionnait encore le risque d'inondation de la région par un lac de barrage. Cependant, depuis le début des années 1970, les zones à bâtir ont été progressivement réduites, tout d'abord par un terrain constructible de 40 hectares. Les propriétaires fonciers ont été indemnisés financièrement par la Confédération, le canton, la commune et les organisations de protection de la nature. Avec la révision du plan d'affectation de 1987, d'autres zones ont été déclassées. Il y a dix ans, une nouvelle étape a été franchie : un terrain constructible de 35 hectares au bord du lac de Silvaplana a été remplacé par une parcelle d'à peine deux hectares en périphérie de l'agglomération de Sils-Maria avec un indice de volume bâti plus élevé. Les propriétaires fonciers ont été indemnisés après une procédure de remembrement, obtenant des droits de jouissance.

Au bord du lac des Quatre-Cantons, la commune périphérique de Horw (LU), qui compte actuellement 14 000 habitants, a connu une évolution similaire. Dans les années 1960, des zones constructibles ont été créées pour 30 000 à 40 000 habitants, avant d'être redimensionnées à la baisse suite à plusieurs initiatives. Ces zones n'ont depuis 30 ans pratiquement plus évolué et sont en grande partie épuisées. La croissance se concentre actuellement dans le centre.

Ces deux exemples montrent comment il est possible de procéder pour réaliser des déclassements et peuvent inspirer de nombreuses communes qui doivent désormais procéder à des déclassements.

Zones réservées cantonales et communales

Une commune ou un canton peut définir une zone réservée. Ces zones empêchent que des éléments s'interposent dans l'intervalle et n'entravent un objectif de planification. Cela donne ainsi temporairement une marge de manœuvre pour adapter la planification aux nouveaux besoins. L'instrument de la zone réservée a fait ses preuves, étant utilisé par bon nombre de cantons et de communes.

Quelques exemples :

Avec le plan directeur du canton de Lucerne approuvé par le Conseil fédéral en 2016, les communes sont tenues de contrôler les déclassements et surtout les zones à bâtir non construites en cas d'adaptations de leur plan d'affectation. Cette tâche concerne surtout les communes disposant de réserves de zones à bâtir surdimensionnées selon l'outil d'analyse de zones à bâtir lucernois (LUBAT). La commune de Vitznau, notamment concernée, a adapté son plan d'affectation et réduit ses réserves de terrain à bâtir de 16 hectares. Fin 2017, les

citoyens de la commune de Vitznau (LU) ont cependant refusé cette révision. Le plan de construction et de zone de 1995, qui est incompatible avec les exigences du droit fédéral, est donc resté en vigueur. Étant donné que des demandes de permis de construire existaient déjà pour quelques zones à bâtir situées en périphérie et que celles-ci risquaient d'être partiellement construites, le Conseil d'État s'est référé à la loi cantonale sur les constructions et l'aménagement pour décider qu'une zone réservée cantonale engloberait six terrains majoritairement non bâtis, n'étant pas raccordés et/ou situés en périphérie. Une interdiction de construire s'applique dorénavant en principe à 13 hectares. Les demandes de permis de construire déjà soumises ont été suspendues. Pendant la période de validité de la zone réservée, initialement de deux ans, la commune doit établir un plan d'affectation conforme à la LAT.

Le Conseil d'État du canton de Neuchâtel a décidé au niveau du plan directeur (cantonal et régional) que près de 61 hectares de zones à bâtir doivent être « gelées » d'ici fin 2018 dans la région Val-de-Travers à l'aide de zones communales réservées. L'objectif est de réduire de plus de 40 hectares les zones à bâtir dans les communes dans le cadre des révisions de la planification locale d'ici 2023.

Dans le canton de Vaud, environ 100 zones réservées cantonales et communales sont en vigueur. Dans le canton du Valais, une bonne douzaine de communes a édicté des zones réservées communales. Le canton du Jura a également édicté des zones réservées cantonales.

Constructions hors de la zone à bâtir

L'origine de ces constructions est d'ordre historique. Avant que l'article sur l'aménagement du territoire soit ancré dans la Constitution en 1969 et que la Confédération ait obtenu cette compétence, les propriétaires fonciers pouvaient en principe construire n'importe où du moment qu'il n'existait aucune disposition restrictive dans le canton. C'est pourquoi il existe en Suisse des constructions et installations hors des zones à bâtir. Une séparation stricte entre les zones constructibles et les zones non constructibles a été introduite pour la première fois dans tout le pays en 1972, avec la loi alors en vigueur sur la protection des eaux. Depuis, seules les constructions et installations indispensables dont l'emplacement est imposé par leur destination peuvent être érigées hors des zones à bâtir. Il s'agit notamment de routes, de conduites électriques, de téléphériques ou d'antennes, mais également de constructions agricoles.

Territoire urbanisé et surface d'habitat et d'infrastructure

Dans le plan directeur cantonal, les cantons définissent le territoire urbanisé pour le développement prévu au cours des 20 à 25 prochaines années. Ce territoire comprend les zones à bâtir existantes et des territoires qui se prêtent à une urbanisation ultérieure.

La surface d'habitat et d'infrastructure, notion employée par l'Office fédéral de la statistique dans le cadre de la statistique de la superficie, est un indicateur statistique. Elle englobe toutes les zones qui se caractérisent principalement par le travail, l'habitat, les loisirs et les transports. En font partie également les terrains environnants, donc outre les espaces verts et les jardins, également les forêts, les biotopes et les étangs ou les jardins potagers et les vergers appartenant aux bâtiments. Près de deux tiers de toutes les surfaces urbanisées se situent dans des zones à bâtir.