



---

Mise en œuvre de la révision partielle du 15 juin 2012 de la  
loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire

## Directives techniques sur les zones à bâtir

Approuvées par la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics,  
de l'aménagement du territoire et de l'environnement le 7 mars 2014 et par le Dépar-  
tement fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communi-  
cation le 17 mars 2014

---

### Table des matières

1	Introduction.....	2
1.1	Contexte .....	2
1.2	Elaboration des directives techniques sur les zones à bâtir.....	2
2	Classement, contenu et champ d'application des directives techniques sur les zones à bâtir.....	3
3	Prescriptions relatives au dimensionnement des zones d'habitation, des zones mixtes et des zones centrales dans le canton .....	4
3.1	Généralités.....	4
3.2	Statistique: calcul des surfaces de zones à bâtir utilisées dans les communes 2012 et des valeurs médianes des surfaces de zones à bâtir utilisées.....	4
3.3	Planification directrice: définitions de paramètres complémentaires (par le canton, dans le cadre des prescriptions de la Confédération).....	6
3.4	Planification directrice: calcul des capacités cantonales et du taux cantonal d'utilisation (par le canton).....	7
3.5	Planification directrice: vérification des calculs cantonaux (par l'ARE).....	8
3.6	Cas particuliers .....	8
4	Prescriptions concernant d'autres types de zones dans le canton.....	10
4.1	Prescriptions concernant les zones d'activités économiques (art. 30a, al. 2, OAT).....	10
4.2	Reclassement de zones d'activités économiques en zones d'habitation, zones mixtes ou zones centrales .....	10
4.3	Autres types de zones à bâtir .....	11
5	Application des prescriptions à la collaboration Confédération-canton .....	12
5.1	Collaboration Confédération-canton en matière de zones à bâtir.....	12
5.2	Examen et approbation du plan directeur cantonal.....	12
5.3	Contrôle et établissement des rapports sur l'aménagement .....	13
	Annexe I: Carte des types de communes OFS 22 .....	14

## **1 Introduction**

### **1.1 Contexte**

Parmi les modifications apportées à la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) lors de la révision partielle du 15 juin 2012 figure celle de l'article 15 visant à préciser les exigences posées aux zones à bâtir. Une autre modification concerne l'article 8a LAT qui détaille le contenu des plans directeurs cantonaux dans le domaine de l'urbanisation. Ces nouvelles dispositions ont pour but de favoriser le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et de gérer les zones à bâtir de manière à lutter contre le mitage du territoire. En acceptant la modification de la loi lors de la votation du 3 mars 2013, le peuple suisse a apporté un soutien clair à ces nouvelles dispositions. L'initiative pour le paysage, qui demandait entre autres un moratoire de 20 ans sur les zones à bâtir, a dès lors été retirée.

L'article 15, alinéa 5 de la LAT donne mandat à la Confédération et aux cantons d'élaborer ensemble des directives techniques relatives au classement de terrains en zone à bâtir, notamment à la manière de calculer la surface répondant aux besoins.

### **1.2 Elaboration des directives techniques sur les zones à bâtir**

Suite à l'acceptation de la révision de la LAT en votation populaire le 3 mars 2013, un groupe de travail a été chargé d'élaborer les instruments de mise en œuvre nécessaires. Ces instruments sont les suivants:

- adaptations apportées à l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1);
- complément au guide de la planification directrice;
- directives techniques sur les zones à bâtir selon l'article 15, alinéa 5, LAT (présent document).

Le groupe de travail se composait de représentants de la Confédération (Office fédéral du développement territorial, ARE; Office fédéral de la justice, OFJ) et des cantons (le secrétaire général de la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, DTAP; le président et sept autres membres de la Conférence suisse des aménagistes cantonaux, COSAC) ainsi que d'un représentant de l'Association des communes suisses et d'un représentant de l'Union des villes suisses. Le groupe de travail était dirigé par la directrice de l'ARE.

Le 28 août 2013, le Conseil fédéral a ouvert la consultation relative aux instruments de mise en œuvre précités. La procédure de consultation s'est terminée à la fin novembre 2013. Le rapport sur les résultats de la consultation est disponible sur Internet, à l'adresse <http://www.are.admin.ch/LAT1>, document «Rapport concernant les résultats de la consultation sur les projets d'ordonnance sur l'aménagement du territoire, sur le complément au guide de la planification directrice (Partie urbanisation) et sur les directives techniques sur les zones à bâtir».

## 2 Classement, contenu et champ d'application des directives techniques sur les zones à bâtir

Les présentes directives font écho à l'article 15, alinéa 5, LAT, qui impose à la Confédération et aux cantons d'élaborer ensemble des directives techniques relatives au classement de terrains en zone à bâtir, notamment à la manière de calculer la surface répondant aux besoins.

A ce sujet, le message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à cette révision partielle (FF 2010 959) stipule ce qui suit aux feuillets 984 ss: *«La diversité des méthodes utilisées pour évaluer le besoin en terrains à bâtir a conduit à délimiter des zones à bâtir de taille différente d'un canton à l'autre. Pour y remédier le P-LDTER [projet de loi sur le développement territorial] prévoyait que le Conseil fédéral définisse les conditions permettant d'affecter un terrain en zone à bâtir, plus précisément le mode d'évaluation du besoin en terrains à bâtir. Pour tenir compte d'une critique exprimée par différents participants à la consultation, la concrétisation se fera sous la responsabilité conjointe de la Confédération et des cantons (al. 4). Cette solution implique de s'en tenir à des directives techniques, qui sont certes dépourvues de caractère normatif mais dont la force repose sur la compétence technique de leurs auteurs.»*

**Les présentes directives n'ont pas vocation à restreindre l'éventail des méthodes utilisées au sein des cantons. La méthode exposée ici fait foi pour la collaboration entre la Confédération et les cantons au sujet des zones à bâtir, et plus particulièrement en ce qui concerne la superficie totale des zones à bâtir dans le canton. S'agissant de la répartition des zones à bâtir entre les communes du canton, cette méthode ne joue aucun rôle; le choix de la méthode incombe aux cantons. Les présentes directives s'appliquent donc principalement aux autorités fédérales et cantonales.**

Le chapitre 3 est consacré à la méthode et aux bases statistiques permettant de déterminer la marge de manœuvre du canton pour ce qui est de la superficie des zones d'habitation, des zones mixtes et des zones centrales. Le chapitre 4 porte sur les prescriptions relatives aux autres types de zones, notamment les zones d'activités économiques.

Le chapitre 5 présente comment et à quelles étapes de la collaboration entre la Confédération et les cantons s'appliquent les prescriptions des présentes directives. Le plan directeur cantonal constitue l'instrument central de cette collaboration. En vertu de l'article 8a LAT, le plan directeur cantonal doit définir la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir aux conditions de l'article 15 LAT. Il doit également contenir des indications quant à la dimension et à la situation des territoires d'urbanisation. De par les indications concrètes qu'il contient sur les territoires d'urbanisation, le plan directeur cantonal constitue un cadre important pour la répartition spatiale des nouvelles zones à bâtir, pour l'amélioration de la situation des zones à bâtir non construites (transfert de zones à bâtir) et – si cela s'avère nécessaire – pour l'échelonnement et la répartition spatiale des déclassements. En matière d'urbanisation, le plan directeur cantonal doit aussi montrer, conformément à l'article 8a LAT, la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti, de renforcer la requalification urbaine et de coordonner l'urbanisation et les transports. Les présentes directives n'abordent pas plus avant ces thématiques, qui sont traitées dans le complément au guide de la planification directrice.

Outre les prescriptions du plan directeur, divers aspects qualitatifs découlant des articles 1 et 3 LAT doivent être pris en considération lors de la délimitation de zones à bâtir. Le principe de la concentration des zones à bâtir conserve notamment toute son importance et, du fait de la priorité accordée à la densification à l'intérieur du milieu bâti, il s'agira à l'avenir, dans la mesure du possible, de mieux utiliser les zones à bâtir (du moins en partie) déjà construites avant de construire sur de nouveaux secteurs ou de classer de nouveaux secteurs en zone à bâtir (voir à ce sujet le point 4.2, à la p. 10). Cette règle prend d'autant plus de poids que les terrains ont de la valeur.

### 3 Prescriptions relatives au dimensionnement des zones d'habitation, des zones mixtes et des zones centrales dans le canton

#### 3.1 Généralités

Le dimensionnement des zones à bâtir dans les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales (affectations principales 11, 13 et 14 selon le modèle de géodonnées minimal «Plans d'affectation» du 12 décembre 2011<sup>1</sup>) dans le canton repose sur la surface de zone à bâtir par habitant<sup>2</sup> et par équivalent plein temps<sup>3</sup> selon l'article 30a, alinéa 1, OAT (ci-après «surface de zone à bâtir utilisée»). Ces trois types de zones constituent 70 % des surfaces de zones à bâtir et regroupent 79 % des habitants et des emplois.

Au moment de calculer ses besoins globaux en zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales, le canton doit partir du principe que, dans ses communes, les besoins actuels en zones à bâtir par habitant et par équivalent plein temps dans les types de zones concernés (zones d'habitation, mixtes et centrales) ne vont pas augmenter. L'article 30a, alinéa 1, première phrase, OAT précise en effet que la surface maximale qu'un canton peut comptabiliser correspond à la valeur obtenue pour les communes. Le canton ne peut en outre pas comptabiliser une surface de zone à bâtir utilisée supérieure à la valeur atteinte par la moitié des communes comparables au niveau suisse (art. 30a, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase, OAT). Nous allons ci-après examiner concrètement ce que cela signifie.

#### 3.2 Statistique: calcul des surfaces de zones à bâtir utilisées dans les communes 2012 et des valeurs médianes des surfaces de zones à bâtir utilisées

Les valeurs médianes des surfaces de zones à bâtir utilisées dans les communes suisses ont été calculées avec les chiffres<sup>4</sup> ayant servi à établir la Statistique suisse des zones à bâtir 2012. A cet effet, la surface des zones à bâtir construites (selon la supposition 1 de la Statistique suisse des zones à bâtir) a été divisée par le nombre d'habitants et d'équivalents plein temps qui vivaient ou étaient localisés sur les surfaces concernées début 2012.

Les types de communes reconnus par l'Office fédéral de la statistique (OFS; typologie en 22 classes)<sup>5</sup> constituent la base permettant de comparer les communes suisses, si cela s'avère nécessaire, afin de dresser un constat concernant la taille des zones à bâtir du canton dans son ensemble. S'agissant du dimensionnement des zones à bâtir, on part du principe qu'une même faible consommation de surfa-

<sup>1</sup> Cf. documentation sur les modèles, disponible sur Internet à la page <http://www.are.admin.ch/DimZB>, document «Modèles de géodonnées minimaux, Domaine des plans d'affectation, Documentation sur les modèles», point 7.3.2, p. 20.

<sup>2</sup> La référence pour le nombre d'habitants est la statistique de la population et des ménages (STATPOP) du 31.12.2011.

<sup>3</sup> La référence pour le nombre d'emplois est la statistique structurelle des entreprises (STATENT); les calculs statistiques décrits dans le présent chapitre reposent sur les résultats provisoires au 31.12.2011. La valeur généralement utilisée pour les emplois n'est pas le nombre de personnes actives mais la somme du taux d'activité de toutes les personnes actives convertie en emplois à plein temps, car il ressort des relevés statistiques que la surface utilisée par emploi en équivalent plein temps correspond mieux à la surface utilisée par habitant que le nombre de personnes actives; c'est pourquoi la notion d'emplois en *équivalents plein temps* est utilisée. La période de référence actuelle pour STATENT est le mois de décembre, sauf pour le secteur primaire (agriculture) – peu pertinent en l'occurrence – où le mois de mai sert de référence. Cette solution sera a priori remplacée à partir de 2017, pour les données de 2015, par des valeurs moyennes reposant sur les chiffres de l'année entière.

Le DETEC a pris connaissance de la préoccupation exprimée par un canton à l'occasion de l'approbation des directives par la DTAP, à savoir que la prise en compte uniquement partielle des emplois saisonniers dans le calcul des équivalents plein temps pourrait générer des désavantages inacceptables pour les cantons touristiques. Le DETEC ne s'attend pas à un tel effet, pour les raisons exposées plus haut dans la présente note et au point 4.3. Si un canton présentait néanmoins des anomalies statistiques ou des contingences menant au final à des distorsions sensibles, des solutions générales devraient alors être recherchées entre la Confédération et le canton afin de les compenser.

<sup>4</sup> Sont concernés la surface de zones à bâtir, le nombre d'habitants et d'équivalents plein temps et l'attribution des communes aux différents types définis dans la typologie des communes (pour l'actualisation des données, voir le point 3.2, dernier paragraphe).

<sup>5</sup> Pour des explications théoriques sur cette typologie, consulter le Recensement fédéral de la population 2000, LES NIVEAUX GÉOGRAPHIQUES DE LA SUISSE, OFS 2005 (<http://www.are.admin.ch/DimZB>, chapitre 5, p. 115 ss. Sont utilisées ici les structures de communes de 2012 (selon l'état de la Statistique des zones à bâtir), disponibles sur Internet sous forme de tableau Excel «Les niveaux géographiques de la Suisse 2012 - MS-Excel Version» - 01.01.2012, à la page suivante: <http://www.are.admin.ch/DimZB>. Pour la problématique des fusions de communes, voir le point «Fusions de communes», p. 9 du présent document.

ces (surface de zones à bâtir utilisée) peut être attendue de communes du même type<sup>6</sup>. La médiane constitue du point de vue de la Confédération la première limite à ne pas dépasser: la surface de zones à bâtir utilisées comptabilisée par le canton ne doit pas dépasser la valeur atteinte par la moitié de toutes les communes d'un même type (cf. art. 30a, alinéa 1, 2<sup>e</sup> phrase, OAT).

**Tableau 1: Médiane des surfaces de zones à bâtir utilisées par type de commune pour les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales, en m<sup>2</sup> de surface de zones à bâtir par habitant et par équivalent plein temps**

Type	Désignation	Médiane zones d'habitation	Médiane zones mixtes	Médiane zones centrales
1	Grands centres (CG)	55	49	31
2	Centres moyens (CM)	105	79	38
3	Petits centres (CP)	151	129	73
4	Centres de régions périphériques (CPE)	212	188	110
5	Communes à revenu élevé (RE)	290	135	140
6	Communes touristiques (TT)	419	223	163
7	Communes semi-touristiques (TST)	502	264	230
8	Communes avec institutions collectives (THI)	295	287	217
9	Communes d'emploi de régions métropolitaines (ME)	148	112	110
10	Communes suburbaines de régions métropolitaines (MS)	161	124	126
11	Communes périurbaines de régions métropolitaines (MP)	250	203	183
12	Communes d'emploi de régions non-métropolitaines (NE)	183	176	126
13	Communes suburbaines de régions non-métropolitaines (NS)	160	146	122
14	Communes périurbaines de régions non-métropolitaines (NP)	273	245	198
15	Communes pendulaires d'allochtones (NAL)	292	280	263
16	Communes pendulaires d'autochtones (NAU)	335	316	291
17	Communes industrielles et tertiaires (SIT)	271	233	177
18	Communes industrielles (SI)	277	247	194
19	Communes agro-industrielles (SAI)	317	294	272
20	Communes agro-tertiaires (SAT)	338	315	287
21	Communes agricoles (SA)	368	325	339
22	Communes en forte régression démographique (SR)	617	314	476

La valeur réelle 2012 en matière de surface de zone à bâtir utilisée constitue – après la médiane susmentionnée – la deuxième limite applicable à la surface maximale de zone à bâtir utilisée pouvant être comptabilisée par le canton au titre des surfaces de ses différentes communes (art. 30a, al. 1, 1<sup>re</sup> phrase, OAT).

Pour le canton, c'est la moins élevée de ces deux valeurs (valeur réelle 2012 ou médiane) qui fait foi.

<sup>6</sup> Plusieurs cantons imposent déjà aux communes des prescriptions reposant sur cette méthode et leur interdisent pour certains de dépasser la surface de zone à bâtir utilisée que présentent les 10 ou 25 % des communes comparables les mieux classées en la matière. Les valeurs statistiques des différentes communes ne servant qu'à calculer une norme pour l'ensemble du canton, il est considéré que les cas particuliers constatés dans certaines communes du canton ne sont pas de nature à fausser les résultats.

**Voici un exemple: Exemple: définition de la valeur maximale applicable à la surface de zones à bâtir utilisée pour les zones centrales dans différentes communes de type 14<sup>7</sup>**

	Valeur médiane des surfaces de zones à bâtir utilisées pour les zones centrales dans les communes de type 14 : <b>198 m<sup>2</sup> / habitant et équivalent plein temps</b>		
Commune A	50 <b>50</b>		
Commune B		150 <b>150</b>	
Commune C		<b>198</b>	← 250
Commune D		<b>198</b>	← 350

Noir: Surface de zones à bâtir utilisée dans les zones centrales des communes-exemples selon les statistiques

**Gras italique:** Valeur maximale applicable pour la surface de zones à bâtir utilisée dans les zones centrales des communes-exemples

La valeur maximale applicable pour la surface de zones à bâtir utilisée (en **gras italique** dans le tableau ci-dessus)<sup>7</sup>, qui sert à l'évaluation des zones à bâtir *cantoniales*, est en principe calculée *une fois pour toutes*. Il n'est donc pas nécessaire d'actualiser constamment les médianes. A moyen terme, il est envisageable d'actualiser les médianes et, sur cette base, les valeurs maximales applicables par unité territoriale comparable. Compte tenu des conséquences qui en découleraient, une telle actualisation devrait toutefois se faire dans le cadre d'une adaptation des présentes directives et en concertation entre la Confédération et les cantons.

### 3.3 Planification directrice: définitions de paramètres complémentaires (par le canton, dans le cadre des prescriptions de la Confédération)

Les paramètres suivants sont définis par le canton. Ils servent au calcul des capacités cantonales présenté au point 3.4.

Paramètre	Prescriptions de la Confédération
Valeurs de référence pour la surface de zones à bâtir utilisée par commune <sup>8</sup> pour les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales	Ces valeurs ne doivent dépasser ni la valeur calculée pour la commune, ni la valeur médiane du type de commune correspondant (voir point 3.2 ci-dessus)
Nombre de périodes de plan d'affectation <sup>9</sup> pour mobiliser les capacités présentes dans les zones à bâtir construites	La valeur doit être inférieure ou égale à 3

<sup>7</sup> Communes périurbaines de régions non-métropolitaines (NP) ; le canton peut fixer comme référence une valeur inférieure à la valeur maximale applicable en jouant sur le premier paramètre du point 3.3.

<sup>8</sup> Pour ce qui est des fusions de communes, voir le point «Fusions de communes», p. 9.

<sup>9</sup> La durée d'une période de plan d'affectation est de 15 ans. Pour de plus amples informations, voir la fin du chapitre.

Le scénario de croissance pour la population et les emplois est également défini par le canton. Il s'agit là de l'une des hypothèses entrant dans le calcul du taux cantonal d'utilisation, qui est présenté plus loin.

Paramètre	Prescriptions de la Confédération
Scénario de croissance pour la population et les emplois (art. 5a, al. 1 et 2, OAT)	<p>Il est recommandé de tableur sur le scénario «moyen» de l'OFS pour l'évolution de la population<sup>10</sup>; des hypothèses de croissance plus élevées sont admissibles. Les hypothèses de croissance supérieures au scénario «haut» de l'OFS ne peuvent être utilisées pour le calcul de la surface maximale des zones à bâtir que dans la mesure où elles sont confirmées par l'évolution réelle (pour plus de détails, voir le point 3.4).</p> <p>En principe, le scénario de croissance concernant les <i>emplois</i> ne doit lui non plus pas dépasser le scénario «haut» de l'OFS pour ce qui est de la croissance démographique. Exceptionnellement, il peut être supérieur si le canton démontre que cela est plausible (art. 5a, al. 2, let. b, OAT), notamment parce que, au cours des années écoulées, les chiffres des emplois ont toujours augmenté plus rapidement que ceux de la population et que cette croissance était supérieure au scénario «haut» de l'OFS pour ce qui est de la croissance démographique.</p>

La même valeur maximale différenciée de surface de zones à bâtir utilisée s'applique aux zones à bâtir construites et non construites (voir exemple p. 6). En ce qui concerne les zones à bâtir construites des communes qui dépassent encore la valeur médiane, un tiers des capacités supplémentaires (ou une proportion supérieure définie par le canton<sup>11</sup>) pouvant être atteintes par l'utilisation de la valeur médiane est imputé au canton dans un premier temps, car il est à escompter que la pleine mobilisation de ces capacités ne se fera pas dans l'immédiat, mais dans un délai de trois périodes de planification (à moins qu'une valeur inférieure ait été définie par le canton) ; ces capacités sont par conséquent qualifiées de réserves à long terme dans le graphique de la page 8. Dans les zones à bâtir non construites, c'est dès le début la valeur maximale imputable qui s'applique (indiquée **en gras et en italique** dans l'exemple du point 3.2).

### 3.4 Planification directrice: calcul des capacités cantonales et du taux cantonal d'utilisation (par le canton)

Le canton calcule les capacités et le taux cantonal d'utilisation à l'aide des paramètres définis. Il emploie à cet effet les données les plus récentes pour ce qui est des surfaces de zones à bâtir, des habitants et des équivalents plein temps. Les valeurs maximales applicables par unité territoriale comparable ne font pas l'objet d'une actualisation constante (voir plus haut, point 3.2, dernier paragraphe). Un réajustement constant n'apparaît pas non plus judicieux dans le cas de valeurs de référence inférieures définies par le canton.

Deux éléments entrent dans le calcul des capacités cantonales: la surface de zones à bâtir (par type de zone et par commune) et la surface de zone à bâtir utilisée de référence<sup>12</sup> (également par type de zone et par commune). Les capacités des zones à bâtir construites et non construites dans toutes les communes du canton sont additionnées.

<sup>10</sup> Les scénarios de l'OFS évoqués dans les présentes directives sont des scénarios démographiques différenciés par canton (accessibles sur Internet à l'adresse <http://www.bfs.admin.ch> > Français > Thèmes > 01 - Population > Evolution future de la population > Données, indicateurs – Scénarios cantonaux). Ce sont les scénarios les plus récents qui font foi.

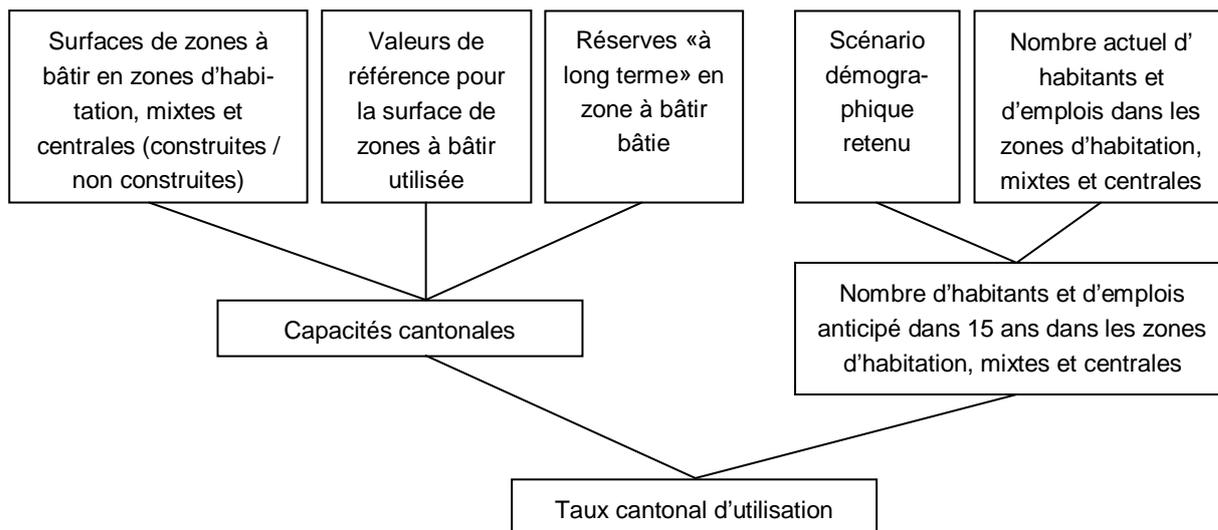
<sup>11</sup> Conformément au deuxième paramètre à définir par le canton, comme présenté au début de ce chapitre.

<sup>12</sup> La valeur de référence est soit la valeur maximale applicable pour la surface de zone à bâtir utilisée au sens de l'exemple donné au point 3.3, soit une valeur inférieure définie par le canton dans le cadre du premier paramètre laissé à l'appréciation du canton au point 3.3.

La population et les emplois escomptés dans les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales dans les quinze années à venir sont calculés au moyen des chiffres actuels et de la croissance en pourcentage du nombre d'habitants et d'emplois découlant du scénario retenu<sup>13</sup>.

Si le canton estime que le nombre d'habitants et/ou d'emplois va dépasser la croissance prévue par le scénario «haut» de l'OFS, il peut intégrer au plan directeur un scénario cantonal ad hoc. Dans la mesure où la croissance se révèle effectivement plus élevée, le canton pourra ainsi définir des zones à bâtir supplémentaires dans le droit fil de ce scénario sans avoir à adapter le plan directeur ni à obtenir l'approbation correspondante.

Le taux cantonal d'utilisation correspond aux habitants et emplois attendus divisés par les capacités cantonales telles que calculées.



Si, ainsi calculé, le taux cantonal d'utilisation attendu dans quinze ans pour l'ensemble des zones d'habitation, des zones mixtes et des zones centrales du canton est inférieur à 100 %, cela signifie que ces zones sont surdimensionnées.

### 3.5 Planification directrice: vérification des calculs cantonaux (par l'ARE)

L'ARE vérifie si les paramètres définis par le canton sont plausibles et s'ils respectent les prescriptions de la Confédération. Pour plus de détails à ce sujet, consulter le complément au guide de la planification directrice.

### 3.6 Cas particuliers

#### 3.6.1 Territoires en recul démographique

La densification pose des difficultés dans les territoires subissant un recul démographique. Comme la population existante et les emplois se maintiendront dans les zones à bâtir déjà construites, l'augmentation de la densité ne pourrait s'opérer qu'en convertissant une partie des zones déjà construites et en concentrant habitants et emplois sur les zones restantes. De tels effets peuvent être compensés dans une certaine mesure au sein du canton, mais ils pourraient aussi se cumuler au point de ne plus être acceptables. Dans de tels cas, il conviendrait de chercher des solutions d'entente entre la Confédération et le canton dans le cadre de la planification directrice. Sont particu-

<sup>13</sup> La loi impose de dimensionner les zones à bâtir en fonction des besoins sur les quinze ans à venir. Cette échéance implique toutefois une telle quantité d'impondérables que la valeur ainsi obtenue ne peut être qu'une estimation. Cette incertitude se reflète dans l'amplitude des hypothèses que peuvent émettre les cantons et dans les limites – globalement à leur avantage – des prescriptions édictées par la Confédération. Une fois les hypothèses émises, l'étape suivante réside dans le calcul à proprement parler, même s'il s'effectue en sachant que les hypothèses sont susceptibles de connaître d'importantes variations.

lièrement touchées par la problématique du recul démographique les communes du type 22 (communes en forte régression démographique). On peut par exemple envisager de ne pas tenir compte des réserves à long terme (voir point 3.3 dernier paragraphe, p.7) dans ces communes. Un tel aménagement devrait toutefois être subordonné à la définition d'autres mesures spécifiques pour ces territoires en recul démographique.

### 3.6.2 *Fusions de communes*

En cas de fusions de communes, on peut procéder à l'attribution des surfaces de zones à bâtir aux types de communes selon l'attribution en vigueur début 2012 (les communes comparables selon l'art. 30a, al. 1, 1<sup>re</sup> phrase, OAT seraient alors les communes selon l'état 2012) afin que le niveau de détail ne soit pas réduit. Là où depuis 2007 plus de 3 communes ont fusionné et où une commune a été créée avec une médiane plus basse (cf. tableau 1 p. 5), sur demande du canton, il est possible de se baser sur l'état des communes selon la statistique des zones à bâtir 2007.

## **4 Prescriptions concernant d'autres types de zones dans le canton**

Pour les types de zones à bâtir autres que les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales, la complexité et l'hétérogénéité des situations concrètes rendent impossible la définition de paramètres acceptables pour l'évaluation de la taille des zones à bâtir. La surface utilisée ne peut ainsi pas être reliée directement au nombre de personnes qui utilisent ces surfaces, comme c'est le cas au chapitre précédent pour les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales. Pour ces types de zones, la question des besoins pour les quinze prochaines années doit donc être examinée au cas par cas en appliquant – comme c'était le cas jusqu'ici – des critères généraux de plausibilité. S'ajoutent à cela, pour chaque type de zones, des mesures et prescriptions ponctuelles visant à encourager une délimitation et une utilisation mesurées.

### **4.1 Prescriptions concernant les zones d'activités économiques (art. 30a, al. 2, OAT)**

Faute de critères quantitatifs, il faut faire appel à des critères qualitatifs.

Les classements en zone à bâtir seront à l'avenir conditionnés à l'existence dans le canton d'une gestion des zones d'activités économiques qui puisse justifier les besoins définis. La gestion des zones d'activités économiques a pour but d'optimiser en permanence, du point de vue régional, l'utilisation des zones d'activités économiques pour qu'elle aille dans le sens d'une utilisation mesurée et appropriée du sol. Elle s'attache par ailleurs à mettre à disposition les surfaces et les locaux demandés par l'économie et à soutenir le développement des sites dans le respect des orientations données par les autorités et les responsables politiques. Son rayon d'action couvre les entreprises déjà implantées (entreprises locales) et les entreprises susceptibles de s'implanter et issues des secteurs d'activités ciblés.

Font par exemple partie des tâches incombant à la gestion des zones d'activités économiques:

- la tenue d'une vue d'ensemble régionale;
- le pilotage actif de l'utilisation des zones d'activités économiques, dans l'optique également de l'exploitation des synergies potentielles.

La gestion des zones d'activités économiques peut être opérée par le canton lui-même ou être déléguée à des espaces fonctionnels, des régions, voire à des tiers en tant que mission publique avec obligation de rendre compte au canton. Pour le reste, les particularités régionales peuvent être prises en considération.

### **4.2 Reclassement de zones d'activités économiques en zones d'habitation, zones mixtes ou zones centrales**

Avant d'implanter de nouvelles zones d'habitation, zones mixtes ou zones centrales sur des terres cultivables ou d'autres territoires non constructibles, il convient de mettre à profit les friches industrielles et les autres zones construites inutilisées. Il s'agit là d'une évidence, qui découle des objectifs et des principes de la LAT (voir à ce sujet le dernier paragraphe du chapitre 2). Les reclassements de zones d'activités économiques en zones d'habitation, zones mixtes ou zones centrales sont en outre favorisés dans la mesure où les conditions énoncées à l'article 15, alinéa 4, LAT n'ont alors pas à être remplies. L'utilisation de friches industrielles se heurtant souvent à d'importantes résistances, il pourrait être utile d'instaurer d'autres avantages pour l'encourager. En cas de besoin, les cantons peuvent le faire dans le cadre des prescriptions qu'ils édictent à l'intention des régions et des communes. S'agissant de la relation entre la Confédération et le canton, une telle démarche semble en revanche compliquée, du fait que le système choisi pour les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales – celui de la limitation des marges de manœuvre cantonales – ne le permet pas vraiment.

La solution à ce problème pourrait venir de la connaissance précise que les cantons acquerraient sur leurs friches industrielles grâce à la gestion des zones d'activités économiques. Ils devraient ainsi être en mesure de faire respecter par les communes le principe selon lequel les reclassements priment sur les classements en zone à bâtir.

### 4.3 Autres types de zones à bâtir

Les zones de tourisme et de loisirs, les zones de transport à l'intérieur des zones à bâtir et les autres zones à bâtir font également partie des zones en principe destinées à être construites et donc potentiellement susceptibles de contribuer au mitage du paysage. Leur traitement varie encore grandement d'un canton à l'autre, et elles représentent aujourd'hui environ 3 % des zones à bâtir à l'échelle de la Suisse. Par conséquent, il a pour le moment été décidé de renoncer à formuler des prescriptions quantitatives ou qualitatives particulières les concernant. Il va toutefois de soi qu'elles sont soumises aux objectifs et aux principes de la LAT (art. 1 et 3). Les changements de pratique qui ont pour résultat de convertir des zones d'habitation, des zones mixtes ou des zones centrales en leur attribuant une autre affectation principale doivent être documentés – de préférence dans le plan directeur – et ne doivent pas permettre de contourner les prescriptions du chapitre 3<sup>14</sup>. Les cantons doivent par ailleurs rendre compte de leur évolution à l'occasion des rapports qu'ils établissent tous les quatre ans conformément à l'article 9, alinéa 1, OAT. Les augmentations éventuelles doivent être dûment documentées.

Il convient de prendre en compte la situation des résidences secondaires. Dans le cadre de la Statistique des zones à bâtir, les zones prévues pour des résidences secondaires ont pour la plupart été attribuées aux zones d'habitation, aux zones mixtes et aux zones centrales. Le fait que les résidences secondaires n'accueillent ni habitants, ni emplois est pris en compte en ce que les communes touristiques forment des types de communes à part entière (type 6, communes touristiques, et type 7, communes semi-touristiques). Les exigences qui leur sont posées en termes de surface maximale de zone à bâtir utilisée s'en trouvent réduites. Les différentes communes touristiques et semi-touristiques sont certes loin de connaître des situations identiques. Mais comme les exigences décrites dans les présentes directives se rapportent non pas à chaque commune prise individuellement mais à l'ensemble du canton, on peut présumer que ces imprécisions statistiques se compensent dans une large mesure. A noter par ailleurs que l'article constitutionnel sur les résidences secondaires (art. 75b) et son application vont avoir pour effet de freiner l'augmentation des résidences secondaires, ce qui devrait faire baisser les besoins en surface de zone à bâtir dans les communes touristiques et semi-touristiques. L'un dans l'autre, les cantons où la part de ces communes est élevée ne seront donc pas pénalisés.

---

<sup>14</sup> Par exemple peut se poser la question si, en relation avec la législation sur les résidences secondaires, les zones dans lesquelles sont prévues des résidences secondaires structurées ne pourraient pas être attribuées à l'affectation principale 17 (zones de tourisme et de loisirs). La baisse purement comptable de la surface de zone à bâtir utilisée qu'entraînerait une telle mesure ne contribuerait ni à la densification voulue, ni à une utilisation plus mesurée du sol. Des phénomènes similaires peuvent notamment se manifester si un canton souhaite transférer à l'affectation principale 18 (zones de transport à l'intérieur de la zone à bâtir) des surfaces de circulation et de raccordement qui faisaient à l'origine partie des zones d'habitation, des zones mixtes ou des zones centrales. Si de tels changements de pratique sont prévus, ils doivent être documentés dans la planification directrice. A cette occasion, l'impact que cela a sur la taille maximale des zones à bâtir admise dans le canton peut également être indiqué. Il est ainsi envisageable que des zones dont l'affectation principale a été modifiée par le canton soient tout de même comptabilisées avec les zones d'habitation, centrales et mixtes aux fins du calcul du taux d'utilisation. Dans le cas où un canton s'adapte à la pratique d'autres cantons, il peut être suffisant de recalculer la surface de zone à bâtir utilisée statistique dans les communes concernées et, le cas échéant, de redéfinir la surface maximale de zone à bâtir utilisée applicable au canton.

## 5 Application des prescriptions à la collaboration Confédération-canton

Voici une vue d'ensemble des principales étapes. L'expérience permettra d'adapter la pratique en ayant toujours en vue une exécution optimale des tâches.

### 5.1 Collaboration Confédération-canton en matière de zones à bâtir

La collaboration entre le canton et la Confédération relativement à la détermination du dimensionnement des zones à bâtir cantonales se fait en général en trois étapes - sur la base des directives techniques:

- 1) Une fois que le canton a élaboré les études de base requises, une discussion sur la situation en matière de zones à bâtir et sur les perspectives de développement dans le canton est menée au stade le plus précoce possible de l'adaptation du plan directeur.
- 2) Lors de l'examen et de l'approbation du contenu du plan directeur, la dimension des zones à bâtir dans le canton est évaluée sur la base des exigences découlant de la LAT, de l'OAT et des présentes directives. Le résultat de l'examen est consigné dans le rapport d'examen et sert de base à l'approbation par le Conseil fédéral.
- 3) Dans le cadre des rapports à établir tous les quatre ans en vertu de l'article 9, alinéa 1, OAT, une discussion a lieu entre le canton et la Confédération sur la situation actuelle en matière de zones à bâtir, sur l'efficacité des mesures prises jusqu'ici et sur la nécessité éventuelle de prévoir de nouvelles mesures.

S'il est constaté lors de la 3<sup>e</sup> étape que l'évolution ne correspond plus aux objectifs convenus et aux prescriptions de l'article 15 LAT, les mesures suivantes seront prises selon l'origine des manquements:

- Mise en œuvre insatisfaisante du contenu du plan directeur: le canton prend les mesures qui s'imposent (p. ex. et notamment délimitation des zones réservées selon l'art. 52a, al. 3, OAT ou exécution par substitution au niveau du plan d'affectation).  
Si ces mesures n'entraînent aucune amélioration de la situation ou si aucune mesure n'est prise, l'ARE, en se fondant sur l'article 46, alinéa 2, OAT, exigera du canton la notification des décisions de classement en zone à bâtir.
- Inadéquation ou manque d'efficacité des éléments du plan directeur: le canton adapte son plan directeur.

Il incombe aux cantons de suivre et de piloter en permanence l'évolution afin de maintenir le développement des zones à bâtir et de leur taux d'utilisation sur la bonne voie et d'empêcher l'apparition de zones à bâtir surdimensionnées.

### 5.2 Examen et approbation du plan directeur cantonal

Quand:	examen et approbation des modifications apportées au plan directeur selon l'article 11 LAT. Approbation par le Conseil fédéral (pour la première fois lors de l'approbation selon l'article 38a, alinéa 2, LAT).
Contenu:	examen et évaluation de la stratégie cantonale de développement territorial et du contenu du plan directeur dans le domaine de l'urbanisation. Examen et évaluation des informations données par le canton au sujet des zones à bâtir à la lumière des prescriptions de la LAT, de l'OAT, des présentes directives et du complément au guide de la planification directrice.
Résultat:	rapport d'examen et demande d'approbation --> approbation, approbation avec modifications, réserves et/ou exigences ou refus d'approbation. En cas de divergences pouvant faire l'objet d'une conciliation <sup>15</sup> , le canton peut demander une procédure de conciliation conformément à l'article 12 LAT.

<sup>15</sup> Peuvent faire l'objet d'une conciliation les conflits territoriaux entre cantons. Les questions juridiques, par exemple, ne sont en revanche pas négociables et ne peuvent dès lors pas donner lieu à une conciliation (à ce sujet, voir le point 2.2 de La

### 5.3 Contrôle et établissement des rapports sur l'aménagement

Quand:	rapports à établir tous les quatre ans par le canton en vertu de l'article 9, alinéa 1, OAT.
Contenu:	mise en œuvre et effet des mesures, constat de la nécessité d'intervenir et description des mesures.
Canton:	informations sur la mise en œuvre des mesures, évaluation selon la méthode définie par les présentes directives sur la base des chiffres les plus récents dont dispose le canton.
Confédération:	vérification de la plausibilité selon la méthode définie par les présentes directives sur la base des chiffres les plus récents dont dispose la Confédération <sup>16</sup> .
Résultat:	selon le résultat des contrôles et de la discussion, il sera décidé soit de continuer avec le plan directeur et les mesures de mise en œuvre existants, soit d'apporter des corrections au niveau du contenu du plan directeur et/ou de la mise en œuvre (assouplissement ou durcissement). Si le contrôle aboutit à un résultat insatisfaisant, la Confédération étudiera d'autres mesures de surveillance fédérale (appel à adapter le plan directeur, obligation de notifier les décisions pertinentes concernant le plan d'affectation, etc.).

---

procédure de conciliation selon les articles 7 alinéa 2 et 12 LAT, Notice explicative, ARE 1998, sur Internet à la page <http://www.are.admin.ch/themen/recht> > Publications).

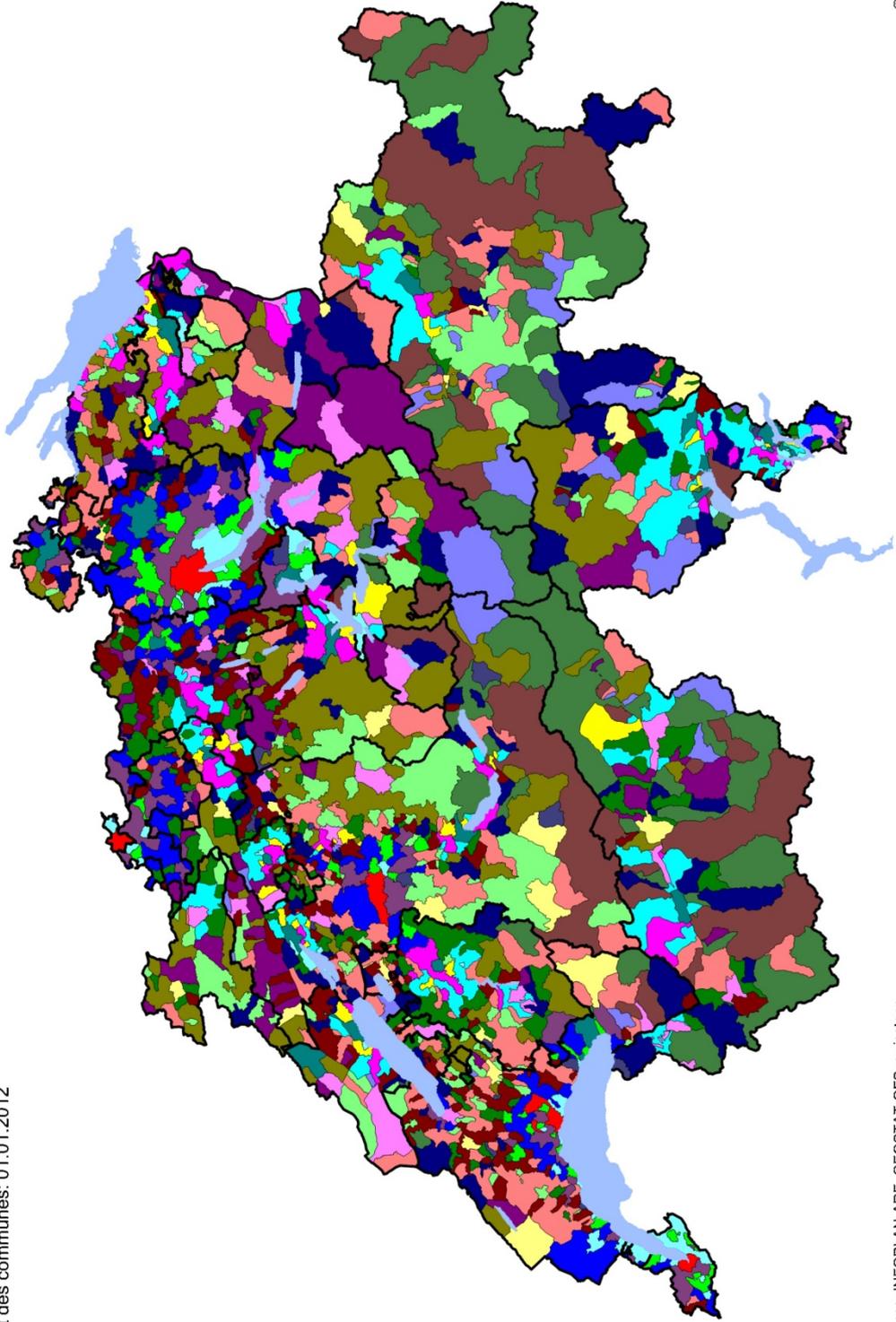
<sup>16</sup> Référence pour le nombre d'habitants: statistique de la population et des ménages (STATPOP); référence pour le nombre d'emplois: statistique structurelle des entreprises (STATENT), équivalents plein temps.

# Typologie des communes OFS (Typologie en 22 classes)

Etat des communes: 01.01.2012

 Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Bundesamt für Raumentwicklung ARE  
Office fédéral du développement territorial ARE  
Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE  
Uffizi federal da svilup da territori ARE



Sources: INFOPLAN-ARE, GEOSTAT-OFS, swisstopo

© ARE

### Typologie de communes OFS 22

	1 Grands centres (CG)
	2 Centres moyens (CM)
	3 Petits centres (CP)
	4 Centres de régions périphériques (CPE)
	5 Communes à revenu élevé (RE)
	6 Communes touristiques (TT)
	7 Communes semi-touristiques (TST)
	8 Communes avec institutions collectives (THI)
	9 Communes d'emploi de régions métropolitaines (ME)
	10 Communes suburbaines de régions métropolitaines (MS)
	11 Communes périurbaines de régions métropolitaines (MP)
	12 Communes d'emploi de régions non métropolitaines (NE)
	13 Communes suburbaines de régions non métropolitaines (NS)
	14 Communes périurbaines de régions non métropolitaines (NP)
	15 Communes pendulaires d'allochtones (NAL)
	16 Communes pendulaires d'autochtones (NAU)
	17 Communes industrielles et tertiaires (SIT)
	18 Communes industrielles (SI)
	19 Communes agro-industrielles (SAI)
	20 Communes agro-tertiaires (SAT)
	21 Communes agricoles (SA)
	22 Communes en forte régression démographique (SR)

Pour des explications théoriques sur cette typologie, consulter le Recensement fédéral de la population 2000, LES NIVEAUX GÉOGRAPHIQUES DE LA SUISSE, OFS 2005 (<http://www.are.admin.ch/DimZB>, chapitre 5, pp. 115 ss.

Sont utilisées ici les données de 2012 (selon l'état de la Statistique des zones à bâtir), disponibles sur Internet sous forme de tableau Excel «Les niveaux géographiques de la Suisse 2012 - MS-Excel Version» - 01.01.2012, à la page suivante: <http://www.are.admin.ch/DimZB>.