



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

Projet soumis à la consultation

Août 2013

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, mixtes et centrales dans le canton.....	4
3.1	Généralités.....	4
3.2	Statistique: calcul des valeurs médianes des surfaces de zones à bâtir utilisées (par l'ARE)	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
4	Prescriptions concernant d'autres types de zones dans le canton.....	8
4.1	Prescriptions concernant les zones d'activités économiques.....	8
4.2	Reclassement de zones d'activités économiques en zones d'habitation, mixtes et centrales	9
4.3	Prescriptions concernant les zones affectées à des besoins publics	9
4.4	Autres types de zones à bâtir	9
5	Application des prescriptions à la collaboration Confédération-canton	10
5.1	Collaboration Confédération-canton en matière de zones à bâtir.....	10
5.2	Stratégie de développement commune et convention-cadre	11
5.3	Examen et approbation du plan directeur cantonal.....	11
5.4	Contrôle et convention de mise en œuvre.....	11
	Annexe I: Carte des types de communes OFS 22	12
	Annexe II: Exemple de calcul Confédération pour la période 2012-2027	14

1 Introduction

1.1 Contexte

La révision partielle du 15 juin 2012 (LAT-R) de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700) a notamment permis d'adapter l'article 15 relatif aux zones à bâtir et de le compléter avec de nouvelles exigences. Par ailleurs, l'article 8a LAT-R édicte des prescriptions pour ce qui est du contenu des plans directeurs dans le domaine de l'urbanisation. Les nouvelles dispositions visent à favoriser l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et à piloter le dimensionnement et la situation des zones à bâtir de manière à lutter contre le mitage incontrôlé du paysage. L'initiative pour le paysage, qui demandait entre autres un moratoire de 20 ans sur l'agrandissement des zones à bâtir, a dès lors été retirée du fait de la LAT-R. Lors de la votation du 3 mars 2013 sur la modification de la loi, le peuple suisse a une nouvelle fois clairement confirmé les objectifs des nouvelles dispositions.

L'article 15, alinéa 5, LAT-R 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

Une fois adoptée la révision de la loi sur l'aménagement du territoire, un groupe de travail a été constitué et chargé d'élaborer les projets pour les instruments de mise en œuvre nécessaires. Ces instruments sont les suivants:

- modifications à apporter à l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), le projet de révision étant mentionné ci-après sous l'abréviation OAT-R;
- complément au guide de la planification directrice des cantons;
- directives techniques sur les zones à bâtir selon l'article 15, alinéa 5, LAT-R (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 (directeur de la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, DTAP; président de la Conférence suisse des aménagistes cantonaux, COSAC et sept autres membres de la 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 chapeauté par la directrice de l'ARE.

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-R, 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-LD Ter [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, les cantons ont une grande latitude dans le choix de la méthode à appliquer.** 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 et les zones affectées à des besoins publics.

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-R, le plan directeur cantonal doit définir la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir aux conditions de l'article 15. 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-R, 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 des cantons élaboré en parallèle.

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. 9). 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

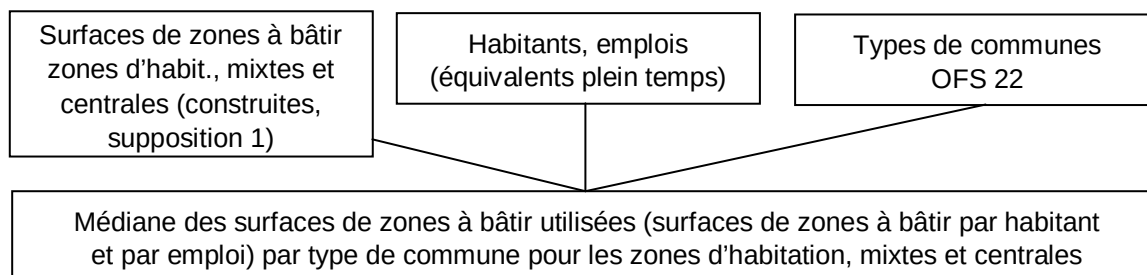
3.1 Généralités

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 2011¹) dans le canton repose sur la surface de zones à bâtir par habitant et par emploi («surface de zones à bâtir utilisée» selon la formulation de l'art. 30a, al. 2, OAT-R). Ces types de zones constituent 70 % des surfaces de zones à bâtir et regroupent 79 % des habitants et des emplois.

3.2 Statistique: calcul des valeurs médianes des surfaces de zones à bâtir utilisées (par l'ARE)

En s'appuyant sur la Statistique suisse des zones à bâtir, l'ARE calcule les valeurs médianes des surfaces de zones à bâtir utilisées. A cet effet, la surface des zones à bâtir construites (selon la supposition 1 de la Statistique suisse des zones à bâtir) est divisée par le nombre d'habitants et d'emplois (équivalents plein temps)² qui vivent ou sont localisés sur les surfaces concernées.

Les types de communes reconnus par l'Office fédéral de la statistique OFS (typologie en 22 classes)³ 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 surfaces (surface de zones à bâtir utilisée) peut être attendue de communes du même type⁴. La médiane des surfaces de zones à bâtir utilisées de toutes les communes d'un même type tient lieu d'exigence minimale⁵.



Les médianes des surfaces de zones à bâtir utilisées ont été calculées avec les chiffres ayant servi à établir la Statistique suisse des zones à bâtir 2012. Cela concerne tant les surfaces de zones à bâtir et le nombre d'habitants et d'emplois que l'affectation des communes aux différents types de communes selon la typologie (pour l'actualisation des données, voir le point 3.3, dernier paragraphe).

¹ Cf. documentation sur les modèles, disponible sur Internet à la page <http://www.are.admin.ch/dienstleistungen/00904> > Modèles de géodonnées minimaux > Plans d'affectation > Documentation sur les modèles, point 7.3.2, p. 20.

² Référence pour le nombre d'habitants: statistique de la population et des ménages (STATPOP); référence pour le nombre d'emplois: Registre des entreprises et des établissements (REE), équivalents plein temps.

³ 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.bfs.admin.ch> > Infothèque > Nomenclatures > Niveaux géographiques), chapitre 5, p. 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.bfs.admin.ch> > Infothèque > Nomenclatures > Niveaux géographiques.

⁴ 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.

⁵ Le but étant de tendre vers la consommation de surfaces (surface de zones à bâtir utilisée) la plus faible possible, l'exigence minimale signifie que la valeur indiquée ne peut être dépassée, tout en tenant compte des valeurs qui ont été calculées concernant la taille des zones à bâtir pour le canton dans son ensemble.

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 m² de surface de zones à bâtir par habitant et par emploi

Type	Désignation	Médiane zones d'habitation	Médiane zones mixtes	Médiane zones centrales
1	Grands centres (CG)	58	54	36
2	Centres moyens (CM)	108	90	44
3	Petits centres (CP)	155	134	80
4	Centres de régions périphériques (CPE)	218	217	111
5	Communes à revenu élevé (RE)	307	144	147
6	Communes touristiques (TT)	460	251	181
7	Communes semi-touristiques (TST)	546	318	246
8	Communes avec institutions collectives (THI)	317	335	221
9	Communes d'emploi de régions métropolitaines (ME)	154	122	118
10	Communes suburbaines de régions métropolitaines (MS)	166	128	130
11	Communes périurbaines de régions métropolitaines (MP)	255	211	193
12	Communes d'emploi de régions non-métropolitaines (NE)	187	191	133
13	Communes suburbaines de régions non-métropolitaines (NS)	166	154	128
14	Communes périurbaines de régions non-métropolitaines (NP)	286	250	207
15	Communes pendulaires d'allochtones (NAL)	301	281	272
16	Communes pendulaires d'autochtones (NAU)	346	333	300
17	Communes industrielles et tertiaires (SIT)	282	250	188
18	Communes industrielles (SI)	281	266	200
19	Communes agro-industrielles (SAI)	325	312	276
20	Communes agro-tertiaires (SAT)	360	328	293
21	Communes agricoles (SA)	391	351	348
22	Communes en forte régression démographique (SR)	687	297	499

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 tel qu'il est présenté plus loin.

Paramètre	Prescriptions de la Confédération
Valeurs de référence pour la surface de zones à bâtir utilisée par type de commune pour les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales	Ces valeurs ne doivent pas dépasser la valeur calculée pour la commune et doivent être inférieures ou égales aux médianes correspondantes
Nombre de périodes de plan d'affectation ⁶ pour mobiliser les capacités présentes dans les zones à bâtir construites	La valeur doit être inférieure ou égale à 3

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	La croissance de la population doit être inférieure ou égale au scénario «haut» de l'OFS. En principe, le scénario de croissance concernant les emplois 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, OAT-R), 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.

S'agissant de la surface de zones à bâtir utilisée, la même valeur maximale différenciée s'applique aux zones à bâtir construites et non construites (voir exemple). En ce qui concerne les zones à bâtir construites des communes n'ayant pas encore atteint la médiane, seul un tiers (ou une proportion supérieure définie par le canton) des capacités supplémentaires pouvant ainsi être atteintes 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 (ou une valeur inférieure définie par le canton) périodes de planification. 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 le tableau ci-dessous).

⁶ La durée d'une période de plan d'affectation est de 15 ans.

Exemple: définition de la valeur maximale applicable à la surface de zones à bâtir utilisée dans une commune donnée par type de zone⁷

Médiane des surfaces de zones à bâtir utilisées pour le type zone X ⁸ dans le type de commune Y ⁹ 200 m ² / habitant et emploi			
50 50			
	150 150		
	200	← 250	
	200	← 350	

Noir: surface de zones à bâtir utilisée dans le type de zone X de la commune Y selon les statistiques

Gras: médiane des surfaces de zones à bâtir utilisées pour le type de zone X dans le type de commune Y

Gras italique: valeur maximale applicable pour la surface de zones à bâtir utilisée dans le type de zone X de la commune Y⁷

La valeur maximale applicable pour la surface de zones à bâtir utilisée (en **gras italique** dans le tableau ci-dessus)⁷, qui sert à l'évaluation des zones à bâtir *cantonaux*, est en principe calculée *une fois pour toutes*. Il n'est donc pas nécessaire d'actualiser constamment les médianes (point 3.2). Dans le cas de fusions de communes, les surfaces de zones à bâtir peuvent ensuite être attribuées aux types de communes selon l'attribution valable début 2012 (l'unité territoriale comparable au sens de la 2^e phrase de l'art. 30a, al. 2, OAT-R serait alors la commune conformément à l'état de 2012) afin de ne pas réduire le degré de détail.

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.

3.4 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 emplois. Les valeurs maximales applicables par unité territoriale comparable ne font pas l'objet d'une actualisation constante (voir plus haut, point 3.3, dernier paragraphe). Un réajustement constant n'apparaît pas non plus judicieux dans le cas de valeurs de référence inférieures définies par le canton¹⁰.

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 référence¹¹ (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.

⁷ Le canton peut fixer comme référence une valeur inférieure à la valeur maximale applicable en jouant sur le premier paramètre du point 3.3.

⁸ Faire le calcul par commune en séparant les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales.

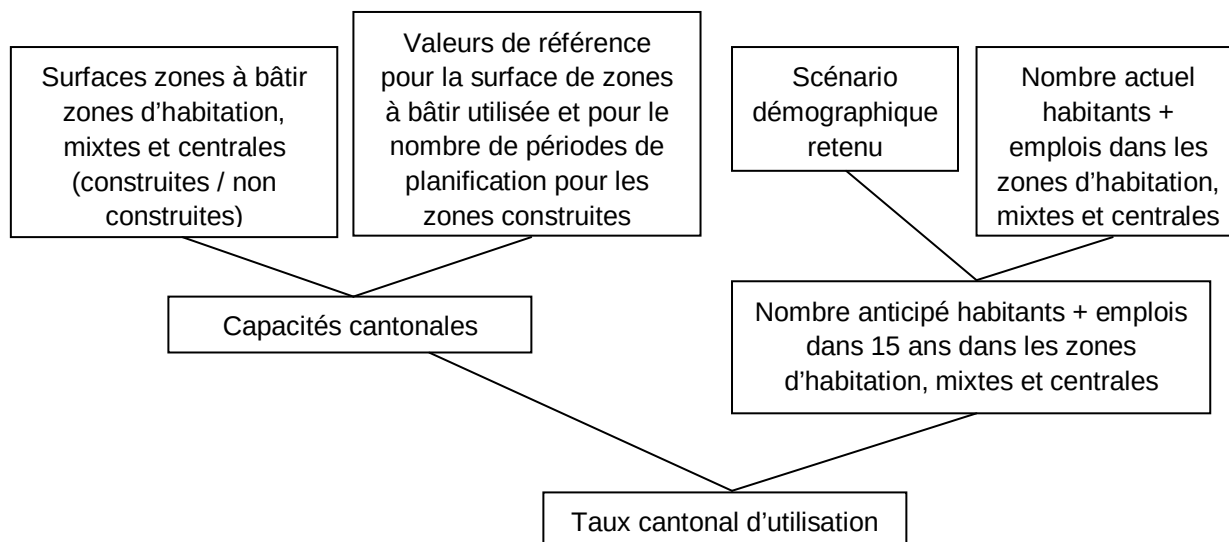
⁹ Pour une liste des types de communes, voir le tableau 1 au point 3.2.

¹⁰ Voir le premier paramètre à définir par le canton, au point 3.3.

¹¹ 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.

Les habitants et les emplois escomptés au niveau des zones d'habitation, des zones mixtes et des 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 scénario¹² retenu¹³.

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



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.

L'exemple de calcul en annexe, qui repose sur les prescriptions de la Confédération, sert de point de repère à ce contrôle.

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.

¹² Cf. point 3.3, 2^e tableau.

¹³ 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.

4.1 Prescriptions concernant les zones d'activités économiques

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 pouvant servir de base à une évaluation générale et régionale. La gestion des zones d'activités économiques peut être assurée directement par le canton ou être déléguée à des espaces fonctionnels, à des régions, voire à des privés en tant que mission d'utilité publique. La gestion des zones d'activités économiques a pour objectif d'optimiser l'utilisation des zones d'activités économiques, notamment en activant les réserves existantes, en tirant parti des synergies et en reclassant des surfaces superflues. Les tâches essentielles en la matière consistent à recenser tous les sites d'une région, à optimiser la répartition et l'utilisation des surfaces et à coordonner les lieux d'habitation avec ceux d'activités économiques.
- Dorénavant, il ne sera en outre possible de créer de nouvelles zones d'activités économiques qu'en lien avec des projets spécifiques, et elles devront être subordonnées à la réalisation du projet. Les classements en zone à bâtir seront effectués à la condition qu'aucune autre solution adaptée ne puisse être proposée sur la base de la gestion des zones d'activités économiques. Le site doit être sélectionné selon les critères spécifiés par le plan directeur cantonal.

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, à la page 3). 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-R et à l'article 30b OAT-R 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 étant donné que le système choisi pour les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales – celui de la délimitation des marges de manœuvre cantonales – ne le permet pas vraiment.

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

4.3 Prescriptions concernant les zones affectées à des besoins publics

Dans le plan directeur, le canton définit les critères à remplir pour la création de nouvelles zones affectées à des constructions et installations publiques et il désigne si nécessaire de nouvelles zones d'importance cantonale.

4.4 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) et que les cantons doivent 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 motivées.

5.1 Collaboration Confédération-canton en matière de zones à bâtir

La collaboration entre le canton et la Confédération pour ce qui est de la détermination de la dimension des zones à bâtir dans le canton se fait – sur la base des directives techniques – en général en trois étapes dans le cadre de la planification directrice:

- 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; les résultats de cette discussion sont consignés dans une convention-cadre conclue entre la Confédération et le canton.
- 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 des directives techniques et de la convention-cadre. 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 au sujet de la situation actuelle en matière de zones à bâtir, de l'efficacité des mesures prises jusqu'ici et de la nécessité éventuelle de prévoir de nouvelles mesures. Les résultats de cette discussion et les mandats complémentaires qui en découlent sont consignés dans une convention de mise en œuvre.

Les conventions entre la Confédération et le canton évoquées aux étapes 1 et 3 sont des accords administratifs au sens de l'article 9, alinéa 4, OAT. Ces conventions sont conclues entre les deux services compétents pour l'aménagement du territoire (service cantonal et ARE). Elles portent sur les objectifs, sur les principaux paramètres et sur la collaboration pour ce qui est de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan directeur cantonal. Elles n'ont d'effet juridiquement contraignant sur aucune autre autorité cantonale ou fédérale, ni notamment sur les autorités politiques.

Au moment de conclure les conventions, l'ARE est tenu de se conformer au cadre défini par l'OAT et par les présentes directives. Les points négociables sont les marges de manœuvre déjà évoquées et les mesures à prendre, pour autant qu'elles restent dans le cadre des prescriptions de la loi et de l'ordonnance et que les exigences énoncées dans le guide de la planification directrice des cantons soient respectées.

L'approbation du plan directeur dans le domaine de l'urbanisation est régie par les prescriptions usuelles figurant dans les articles 7, 11 et 12 LAT et dans les articles 10 à 13 OAT. En cas de divergences pouvant donner lieu à une conciliation¹⁴, le canton conserve ainsi la possibilité, en se fondant sur l'article 13 OAT, de demander au Département l'ouverture d'une procédure de conciliation conformément à l'article 12 LAT. Les services fédéraux concernés disposent eux aussi de cette possibilité.

S'il est constaté lors de la 3^e étape que l'évolution ne correspond plus aux objectifs convenus et aux prescriptions de l'article 15 LAT-R, les mesures suivantes seront prises selon l'origine des manquements et consignées dans la convention de mise en œuvre:

- Mise en œuvre insatisfaisante du contenu du plan directeur: le canton prend les mesures qui s'imposent (p. ex., délimitation des zones réservées selon l'art. 52a, al. 2, OAT-R, exécution par substitution au niveau du plan d'affectation, etc.).
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 3, OAT-R, 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.

¹⁴ 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 (pour des informations détaillées, voir La procédure de conciliation selon l'art. 7, al. 2 et l'art. 12 LAT, ARE 1998, point 2.2, sur Internet à la page <http://www.are.admin.ch/themen/recht> > Publications).

Si la Confédération et le canton ne parviennent pas à un accord dans le cadre de la discussion, l'ARE peut demander officiellement au Département d'exiger l'adaptation du plan directeur. Si le canton rejette cette demande, le Département peut demander au Conseil fédéral d'ordonner une procédure de conciliation (art. 12 OAT).

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 Stratégie de développement commune et convention-cadre

Quand:	au stade le plus précoce possible de l'adaptation du plan directeur, dès que le canton dispose des bases nécessaires.
Contenu:	première analyse de la situation du canton en termes de zones à bâtir.
Canton:	calcul par le canton d'après la méthode définie dans les présentes directives sur la base des chiffres du canton et des objectifs stratégiques du canton.
Confédération:	vérification des paramètres retenus par le canton (voir point 3.3) et de la plausibilité du calcul effectué par le canton d'après la méthode définie dans les présentes directives.
Résultat:	convention-cadre entre la Confédération et le canton au sujet de la situation du canton en termes de zones à bâtir ainsi que des objectifs et de l'orientation des mesures à prendre dans le plan directeur.

5.3 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 3, LAT-R).
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 des présentes directives et de la convention-cadre.
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 ¹⁵ , le canton peut demander une procédure de conciliation conformément à l'article 12 LAT.

5.4 Contrôle et convention de mise en œuvre

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 ¹⁶ .
Résultat:	selon le résultat des contrôles et de la discussion, il peut être 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 étudie d'autres mesures de surveillance fédérale (appel à adapter le plan directeur, obligation de notifier les décisions pertinentes concernant le plan d'affectation etc.).

¹⁵ Voir à ce sujet la note n° 14.

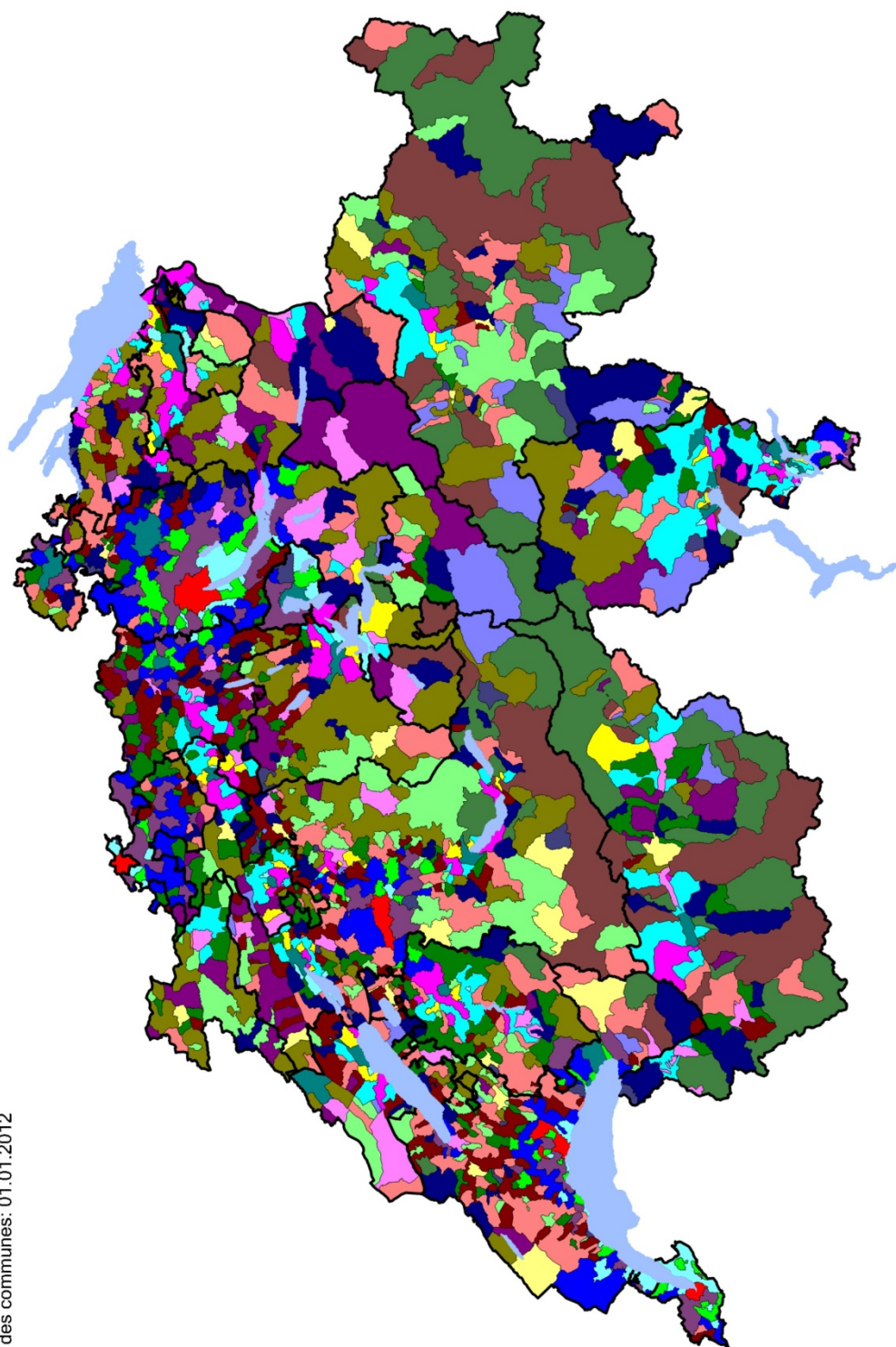
¹⁶ Référence pour le nombre d'habitants: statistique de la population et des ménages (STATPOP); référence pour le nombre d'emplois: statistique structurelle et démographique des entreprises (STATENT).

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
Uffiz federal da svilup dal 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.bfs.admin.ch> > Infothèque > Nomenclatures > Niveaux géographiques), 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.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index.html> > Infothèque > Nomenclatures > Niveaux géographiques.

Annexe II: Exemple de calcul Confédération pour la période 2012-2027

Le calcul Confédération repose sur les données dont dispose aujourd'hui la Confédération à travers la Statistique suisse des zones à bâtir 2012, sur le nombre d'habitants et d'emplois, sur la typologie communale de l'Office fédéral de la statistique (OFS) et sur le scénario démographique «haut» de l'OFS.

Capacités cantonales: capacités des zones à bâtir construites et non construites dans les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales

Habitants / emplois 2027: habitants et emplois anticipés après 15 ans (au terme de la période de 2012 – 2027) selon le scénario «haut» de l'OFS dans les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales

Taux cantonal d'utilisation en %: habitants et emplois anticipés, divisés par les capacités des zones d'habitation, des zones mixtes et zones centrales

L'exemple de calcul exposé dans le tableau revêt un caractère purement indicatif et n'est pas applicable en tant que tel. Pour évaluer la taille des zones à bâtir d'un canton dans le cadre de l'examen et de l'approbation du contenu du plan directeur, le calcul sera effectué sur la base de données réactualisées.

N° canton	Canton	Capacités cantonales	Habitants / emplois 2027	Taux cantonal d'utilisation en % (arrondi)
1	ZH	1'899'257	2'003'354	105
2	BE	1'067'860	1'066'104	100
3	LU	427'894	451'058	105
4	UR	36'975	36'293	98
5	SZ	165'015	166'938	101
6	OW	34'705	38'063	110
7	NW	44'210	46'182	104
8	GL	47'230	45'291	96
9	ZG	159'170	153'767	97
10	FR	343'594	335'524	98
11	SO	314'938	315'070	100
12	BS	261'814	286'231	109
13	BL	310'256	324'381	105
14	SH	99'771	92'709	93
15	AR	49'249	50'137	102
16	AI	15'564	15'667	101
17	SG	555'879	566'209	102
18	GR	250'050	240'918	96
19	AG	748'331	792'826	106
20	TG	310'504	316'190	102
21	TI	449'809	428'313	95
22	VD	938'468	964'911	103
23	VS	499'355	400'833	80
24	NE	225'424	212'165	94
25	GE	719'817	768'766	107
26	JU	95'511	82'938	87
	CH	10'070'651	10'200'838	101

Légende:

Taux cantonal d'utilisation ≥ 100 % (arrondi)	
Taux cantonal d'utilisation ≥ 95 % mais < 100 % (arrondi)	
Taux cantonal d'utilisation < 95 % (arrondi)	