Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC

Office fédéral du développement territorial ARE

Feuille d'information

Approbation des plans directeurs des cantons de Bâle-Campagne, de Fribourg, du Jura, du Valais et de Zoug

La loi sur l'aménagement du territoire (LAT) révisée est entrée en vigueur le 1er mai 2014. Elle met l'accent sur le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. Lors de sa séance du 1er mai 2019, le Conseil fédéral a approuvé les plans directeurs remaniés de cinq cantons supplémentaires.

Avec les remaniements de leur plan directeur, les cantons de Bâle-Campagne, de Fribourg, du Jura, du Valais et de Zoug répondent aux exigences de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) révisée. Le Conseil fédéral a néanmoins assorti leur approbation de divers mandats et a exigé que des précisions soient apportées ou les a faites lui-même.

Bâle-Campagne

Le canton de Bâle-Campagne a notamment remanié la partie « urbanisation » de son plan directeur. Partant du scénario « haut » de l'Office fédéral de la statistique (OFS), il prévoit dans quinze ans un taux d'utilisation de ses zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales de 100,3 pour cent. Cela signifie que pour l'ensemble du territoire cantonal, les zones à bâtir existantes couvrent les besoins estimés. Dans son projet de territoire, le canton escompte que d'ici à 2035, la répartition de la population entre les types d'espaces sera la même qu'aujourd'hui. À l'avenir, environ deux tiers de la population habiteront dans les corridors fortement urbanisés de l'agglomération de Bâle, et un tiers autour des axes de développement et des centralités de l'espace rural.

Dans le chapitre sur les zones à bâtir, le canton retient que l'étendue de ces zones correspond aux besoins estimés des quinze années à venir, et durant cette période, il n'est pas prévu de classements en zone à bâtir. Pour les classements au-delà de l'horizon de quinze ans, le canton a inscrit dans le plan directeur des critères précis. Si le plan directeur énonce des règles strictes sur les classements en zone à bâtir, il ne traite guère en revanche des zones à bâtir existantes, qui dans beaucoup de communes rurales sont surdimensionnées. Le canton de Bâle-Campagne s'est certes montré mesuré dans l'extension de son territoire d'urbanisation, mais pour l'essentiel, celui-ci comprend l'ensemble des zones à bâtir actuelles. Par conséquent et en raison de l'étendue des zones à bâtir non construites dans l'espace rural, le risque est très grand que ce soient surtout ces zones qui accueillent des constructions. Or, cela est contraire aux objectifs de la LAT révisée et à ceux du projet de

territoire cantonal. Le Conseil fédéral a donc, dans le cours de la procédure d'approbation, complété le plan directeur et explicitement demandé que les communes dont les zones à bâtir sont surdimensionnées procèdent à des déclassements, ce qu'elles seront tenues de faire dans les huit prochaines années.

Fribourg

Le canton de Fribourg a effectué une refonte complète de son plan directeur. Dans la phase actuelle d'examen et d'approbation, la Confédération s'est concentrée sur la partie « urbanisation », qui vise à répondre aux exigences de la LAT révisée. La Confédération examinera les autres thèmes du plan directeur dans une seconde étape.

Pour sa croissance démographique, le canton se fonde sur le scénario « haut » de l'OFS et prévoit dans quinze ans un taux d'utilisation de ses zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales de 111 pour cent. Des classements en zone à bâtir sont donc en principe possibles, même si quelques communes doivent réduire leurs zones à bâtir.

Le canton de Fribourg définit deux types différents de territoire d'urbanisation. Celui qui est représenté sur la carte du plan directeur dépasse nettement les besoins des 25 années à venir. Il constitue plutôt un périmètre d'investigation pour d'éventuels classements en zone à bâtir. Le canton a en outre fourni une estimation chiffrée de l'étendue du territoire d'urbanisation effectivement nécessaire. C'est cette seule valeur que la Confédération a approuvée en tant que territoire d'urbanisation.

Au contraire des zones d'habitation, mixtes et centrales, les zones d'activités économiques du canton présentent de grandes réserves. Le Conseil fédéral, en donnant son approbation, a donc décidé que les zones d'activités économiques ne devraient plus s'étendre.

Jura

La révision des chapitres « urbanisation » et « mobilité » du plan directeur du canton du Jura visait en premier lieu à satisfaire aux nouvelles exigences légales.

Pour son évolution démographique, le canton du Jura se fonde sur une croissance comprise entre le scénario « moyen » et le scénario « haut » de l'OFS. Il est prévu qu'une grande partie de la croissance soit absorbée par les pôles régionaux de Delémont, Porrentruy et Saignelégier. En revanche, les pôles industriels relais ne doivent connaître qu'une croissance modérée, et les petites communes, qui forment la plus grande partie du territoire cantonal, maintenir leur population actuelle. Le canton entend donc concentrer le développement sur les emplacements centraux et bien équipés.

Le canton prévoit dans quinze ans un taux d'utilisation de ses zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales actuelles de 90,7 pour cent. Cela signifie que les zones à bâtir sont dans l'ensemble nettement trop grandes. Le canton était tenu, en vertu des prescriptions du droit fédéral, de faire figurer dans son plan directeur un programme de déclassement. Dans le cadre de l'approbation, la Confédération a précisé et intensifié ce programme : d'ici à 2030, le canton devra réduire de 230 ha – et non de 170 ha comme prévu – ses zones d'habitation, mixtes et centrales. Il doit pour cela encore augmenter ses efforts de création de zones réservées ; il a jusqu'au premier trimestre 2020 au plus tard pour définir de nouvelles zones réservées. Celles-ci sont un moyen d'empêcher les constructions

dans les zones à bâtir qui se prêtent à un déclassement. Tant que le canton a des zones à bâtir nettement trop étendues (taux d'utilisation inférieur à 95 %), il doit annoncer à l'Office fédéral du développement territorial (ARE) toutes les décisions relatives à des révisions complètes de plans d'affectation communaux.

Valais

Le canton du Valais a complètement remanié son plan directeur. Après diverses adaptations partielles d'un document remontant aux années 1980, il dispose maintenant d'un plan directeur qui est à nouveau en adéquation avec les exigences actuelles, et aussi plus concis.

Pour sa stratégie d'urbanisation, le canton du Valais envisage une croissance démographique située entre le scénario « moyen » et le scénario « haut » de l'OFS. Selon cette hypothèse, le taux d'utilisation des zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales sera dans quinze ans de 85,6 pour cent. Ces zones sont donc nettement trop étendues. Le canton était tenu, en vertu des prescriptions du droit fédéral, de faire figurer dans son plan directeur un programme de déclassement. Il a fait une distinction entre les zones à bâtir qui ne répondront plus à un besoin même à long terme, et celles pour lesquelles il n'existe aucun besoin dans les quinze années à venir, mais font partie du territoire d'urbanisation pour les trente prochaines années. Les premières doivent être déclassées, tandis que les secondes doivent être gelées par des mesures préventives destinées à éviter pour le moment qu'elles accueillent des constructions.

Dans le cadre de la procédure d'approbation, la Confédération a précisé et intensifié les points positifs du plan directeur : c'est ainsi qu'elle a corrigé les dispositions prêtant à malentendu et fait inscrire dans le plan directeur une obligation de déclassement pour les zones qui excèdent les besoins jusqu'en 2045. Le territoire d'urbanisation déterminant pour les déclassements à l'horizon 2045 a également été un peu réduit. En outre, la Confédération exige que les classements en zone à bâtir soient compensés selon un facteur multiple et non simple, afin que l'objectif de réduction puisse être atteint le plus rapidement possible. Tant que les zones à bâtir seront nettement trop étendues (taux d'utilisation inférieur à 95 %), les décisions concernant la création de nouvelles zones à bâtir ou l'extension de zones à bâtir existantes devront être annoncées à l'ARE. Enfin, la Confédération considère important que le canton surveille les autorisations de construire dans les zones à bâtir qui se prêtent à un déclassement.

Zoug

Le plan directeur approuvé en 2014 contenait déjà beaucoup d'éléments allant dans le sens de la LAT révisée. En adaptant son plan directeur, le canton de Zoug visait donc surtout à intégrer la nouvelle stratégie de développement territorial dans le chapitre sur les « grandes orientations du développement territorial ». Il se fonde sur une croissance démographique correspondant au scénario « moyen » de l'OFS. Le surcroît de population et d'emplois devra trouver place à raison de 85 pour cent dans l'« espace urbain » défini par la stratégie de développement territorial, de 10 pour cent dans l'« espace intermédiaire » et de 5 pour cent dans l'« espace cultivé ». Par rapport à la répartition actuelle, cela entraînera une concentration plus forte encore sur les emplacements centraux et bien équipés.

Le canton de Zoug prévoit dans quinze ans un taux d'utilisation des zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales de 102 pour cent. Il entend renoncer en principe à de nouveaux classements substantiels en zone à bâtir. Le territoire d'urbanisation du canton de Zoug correspond donc à l'étendue des zones à bâtir définies par les plans de zones en vigueur dans leur état à la fin 2017. En outre, dans l'ensemble du canton, des classements en zone à bâtir ne sont possibles qu'au sens d'ajouts d'une superficie totale de 10 ha en 15 ans. Sont exceptés les classements en zone à bâtir qui pourraient être nécessaires pour des constructions et des installations d'intérêt public (p. ex. écoles, hôpitaux, etc.). Comme le territoire d'urbanisation doit représenter la superficie totale maximale pour un horizon de 20 à 25 ans, la Confédération, sur la base de toutes les données cantonales, fixe définitivement cette superficie maximale à 2292 ha, plus 25 ha en réserve pour de nouvelles constructions et installations d'intérêt public qui pourraient éventuellement être nécessaires.

Sur la question de la densification, le plan directeur du canton de Zoug contient des dispositions intéressantes et assez poussées. Depuis 2013 déjà, il définit sur la carte des zones de densification, dans lesquelles les communes peuvent autoriser un taux d'utilisation nettement plus élevé. Mais en même temps, ces zones sont soumises à des exigences sévères quant à la qualité de l'aménagement urbain, qualité qui est assurée par des études de variantes urbanistiques, parmi d'autres critères encore.

Bien que le canton de Zoug dispose le 1er mai 2019 d'un plan directeur approuvé, il est soumis temporairement au gel des classements en zone à bâtir parce qu'il n'a pas de réglementation de la compensation de la plus-value. Ce gel sera caduc dès que le canton disposera d'une telle réglementation conforme à la législation fédérale et qu'elle sera entrée en vigueur.

Les cantons sans plan directeur révisé ou sans plan directeur approuvé : Glaris, Obwald et le Tessin

Les cantons de Glaris et d'Obwald n'ont pas encore soumis leur plan directeur. Quant au Tessin, une approbation pour le 1er mai 2019 n'a pas été possible en raison de recours en suspens dans le canton. Tant que le Grand Conseil tessinois n'aura pas réglé ces recours, le Conseil fédéral ne pourra pas approuver le plan directeur, même s'il en a terminé l'examen et communiqué les résultats au Conseil d'État pour consultation.

Dans les cantons de Glaris, d'Obwald et du Tessin, le gel complet des classements en zone à bâtir est applicable jusqu'à l'approbation ultérieure des plans directeurs cantonaux.

Un mandat découlant de la LAT révisée : le remaniement des plans directeurs cantonaux

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) révisée, le 1er mai 2014, le délai de cinq ans octroyé pour l'adaptation des plans directeurs cantonaux est écoulé. Durant ce délai, les classements en zone à bâtir n'étaient en règle générale possibles que moyennant le déclassement d'une superficie équivalente à un autre endroit. Les cantons étaient tenus d'adapter leur plan directeur et de le soumettre à la Confédération pour approbation avant la fin avril 2019, faute de quoi aucun classement en zone à bâtir ne pouvait plus avoir lieu dans tout le territoire cantonal. Cette disposition est valable jusqu'à ce que le canton dispose à la fois d'un plan directeur approuvé conformément à la LAT révisée et d'une réglementation légale sur la compensation de la plus-value conforme au droit fédéral.

Le plan directeur cantonal joue un rôle clef dans le pilotage du développement de l'urbanisation. La LAT définit les points que doit obligatoirement contenir le plan directeur (art. 8*a*, al. 1, LAT). Ce sont principalement : la définition des surfaces affectées à l'urbanisation, la coordination entre l'urbanisation et les transports, le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et le dimensionnement des zones à bâtir. L'ordonnance sur l'aménagement du territoire énumère les principaux mandats que le canton doit donner aux communes, dans son plan directeur, pour le dimensionnement correct de leurs zones à bâtir (art. 5*a*, al. 3, OAT).