



26 novembre 2018

Initiative sur le mitage

Feuille d'information : l'aménagement du territoire en Suisse

L'aménagement du territoire consiste à permettre une utilisation judicieuse et mesurée du sol. La Confédération, les cantons et les communes en sont conjointement chargés. A l'occasion de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire, de premières mesures efficaces ont déjà été prises afin de freiner le mitage du territoire, et leur mise en œuvre suit son cours. L'initiative populaire «Stopper le mitage – pour un développement durable du milieu bâti» mise, elle, sur une voie totalement différente, puisqu'elle exige que l'ensemble des zones à bâtir de Suisse soient gelées sans limitation dans le temps. Le Conseil fédéral et le Parlement la rejettent dans la mesure où un gel pur et simple des zones à bâtir empêcherait un développement équilibré du pays.

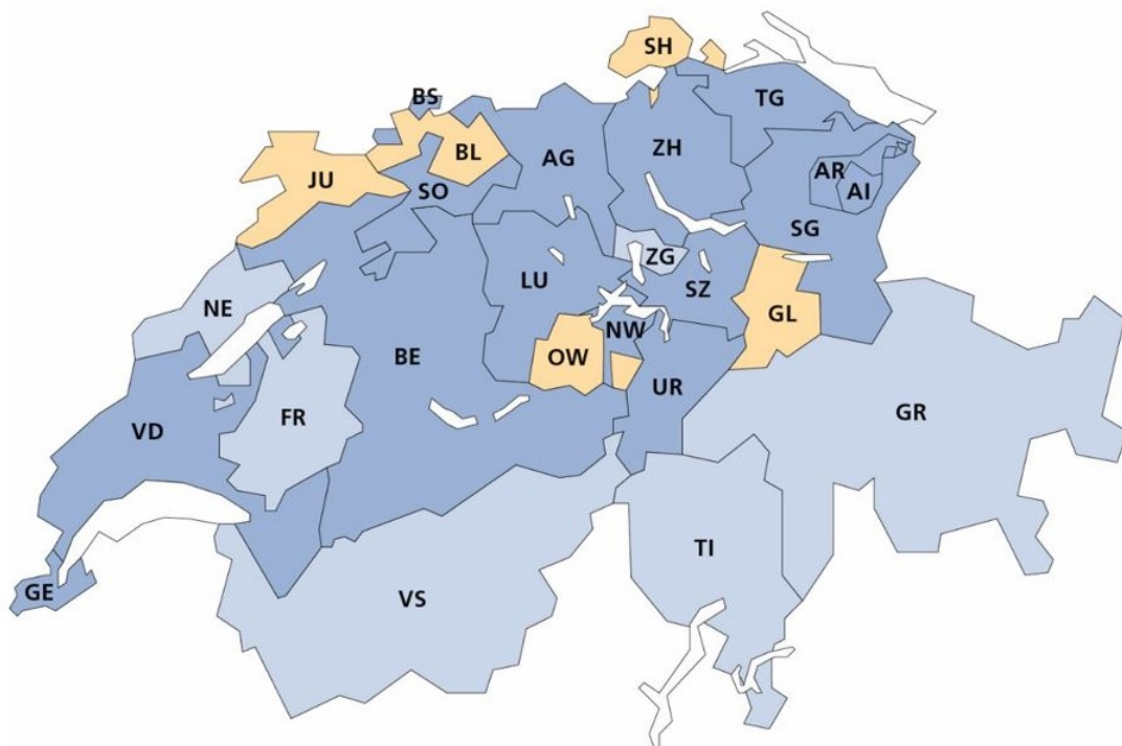
Le sol n'est pas disponible sans limite. Au travers de l'aménagement du territoire, la Confédération, les cantons et les communes font le nécessaire pour en garantir une utilisation judicieuse et mesurée. Ce faisant, ils veillent à faire une distinction entre les zones au sein desquelles les constructions sont permises et celles au sein desquelles aucune construction n'est en principe autorisée. Les bâtiments doivent être construits dans les *zones à bâtir*. Il est possible d'y élever des bâtiments d'habitation, des locaux professionnels, des bureaux, des gares, des points de vente. Hors des zones à bâtir, il n'est en principe possible de construire que des bâtiments et installations destinés à l'agriculture ainsi que des ouvrages tels que des routes, des lignes électriques, des installations de transport par câble, des dépôts ou des antennes devant être impérativement érigés hors des zones à bâtir afin de pouvoir remplir les missions qui leur sont assignées.

L'aménagement du territoire s'appuie sur la Constitution fédérale (art. 75) et sur la loi sur l'aménagement du territoire (LAT). Les cantons mettent en œuvre les prescriptions dans leurs plans directeurs et lois relatives à la construction, et les communes les transposent à leur tour dans leurs plans d'affectation ou ordonnances sur la construction. La LAT est entrée en vigueur en 1980 et a depuis été complétée sous divers aspects, récemment notamment en raison de l'entrée en vigueur de la loi sur les résidences secondaires et de la révision la loi sur l'aménagement du territoire, qui a été largement acceptée par le peuple en 2013 (contre-proposition indirecte à l'initiative pour le paysage). Le Conseil fédéral a fait entrer en vigueur les nouvelles dispositions début mai 2014.

Des mesures efficaces contre le mitage

La loi révisée sur l'aménagement du territoire dispose que les zones à bâtir ne peuvent désormais plus que répondre aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes. Les zones à bâtir surdimensionnées doivent dès lors être réduites, ce qui permet de regagner des surfaces pour les utilisations agricoles. En outre, les surfaces en friche ou non utilisées doivent être mieux mises à profit au sein des zones à bâtir. La révision impose aux autorités cantonales et communales de prendre des mesures en ce sens. On parle alors d'«urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti». Cela permet d'éviter que l'existence d'une demande de terrains à bâtir ne se traduise par la création pure et simple de nouvelles zones à bâtir puisque la priorité est donnée à la densification (constructions plus compactes) dans les zones urbanisées existantes. Un frein peut ainsi être mis au mitage du territoire.

Les cantons sont train de mettre en œuvre les nouvelles prescriptions. Pour ce faire, les plans directeurs doivent être adaptés puis validés par le Conseil fédéral. Tel est déjà le cas pour 15 cantons. Les cantons n'ayant pas respecté cette obligation au 1^{er} mai 2019 ne seront plus autorisés à créer de nouvelles zones à bâtir.



Les cantons doivent adapter leur plan directeur aux règles plus sévères visant à lutter contre le mitage du territoire. Ces plans devront avoir été approuvés par le Conseil fédéral avant le 30 avril 2019, sans quoi aucune nouvelle zone à bâtir ne pourra être créée après cette date jusqu'à leur approbation.

Plan directeur:
■ approuvé par le Conseil fédéral
■ adopté par le canton et en cours d'examen par la Confédération
■ en cours d'élaboration

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

Les cantons ont également jusqu'à fin avril 2019 pour montrer comment ils entendent traiter la plus-value générée par le classement de terres agricoles en zone à bâtir. D'après le droit révisé sur l'aménagement du territoire, celle-ci doit être taxée à au moins 20%. Passé avril 2019, les cantons ne pourront plus créer de nouvelles zones à bâtir tant qu'ils ne disposeront pas d'une réglementation sur ce point.

La loi révisée sur l'aménagement du territoire apporte d'autres améliorations, notamment afin d'éviter toute thésaurisation des terrains à bâtir. Et ce car cette thésaurisation se traduit par une non-construction de terrains favorablement situés dans des zones à bâtir avec pour effet de renforcer la pression incitant à créer de nouvelles zones à bâtir ailleurs.

Un simple regard sur les statistiques montre que la progression des surfaces urbanisées va décroissant malgré la poursuite de la croissance démographique: de 1985 à 1997, les surfaces urbanisées ont ainsi gagné 13% tandis que leur avancée a été nettement plus faible de 1997 à 2009 (9,2%). Et les résultats provisoires des derniers relevés de la Statistique de la superficie 2013/18 pour 13 cantons (GE, VD, NE, JU, FR, BE, BS, BL, SO, AG, LU, OW, NW) confirment cette tendance.

Une inversion a même pu être constatée ces derniers temps sur le front de la surface des zones à bâtir puisque la surface totale des cinq utilisations principales (zones d'habitation, d'activités économiques, mixtes et centrales ainsi que zones affectées à des utilisations publiques) est restée constante de 2012 à 2017, alors que la population habitant au sein des zones à bâtir sur la même période passait de 7,4 à 8 millions. La surface de zone à bâtir par habitant a ainsi diminué de 6% pour passer de 309 à 291 m².

D'autres travaux portant sur la protection des terres agricoles sont en préparation dans le cadre de la deuxième révision à venir de la loi sur l'aménagement du territoire. Les autorisations attribuées à des bâtiments situés hors des zones à bâtir ne devraient plus l'être «pour l'éternité» mais être liées à un but précis. Si ce dernier devait disparaître, les bâtiments devraient être détruits. Le Plan sectoriel des surfaces d'assolement (PS SDA) est par ailleurs en cours de révision afin de permettre une meilleure protection des surfaces d'assolement (SDA), les terres les plus fertiles.

Initiative sur le mitage

L'initiative populaire «Stopper le mitage – pour un développement durable du milieu bâti (initiative contre le mitage)» a été lancée par les Jeunes Vert-e-s peu de temps après la révision de la loi sur l'aménagement du territoire et a été déposée en 2016. Elle exige que l'ensemble des zones à bâtir de Suisse soient gelées pour une durée indéterminée. Concrètement, elle demande qu'il ne soit possible de procéder à de nouveaux classements en zone à bâtir que

lorsqu'une surface au moins équivalente de production agricole comparable est retirée ailleurs de la zone à bâtir. La production agricole est alors mesurée à l'aune de la qualité du sol et d'autres critères tels que le climat ou la pente du terrain.

Hors de la zone à bâtir, seuls des constructions et installations strictement nécessaires et imposées par leur destination peuvent être construits, comme des routes, des lignes électriques, des installations de transport par câble ou des antennes mais également des bâtiments agricoles. L'initiative entend définir encore plus étroitement le champ des constructions et installations pouvant être construits hors de la zone à bâtir: les bâtiments agricoles ne devraient désormais plus être autorisés que s'ils directement liés à l'exploitation du sol, p. ex. avec la production de légumes de plein champ, ou avec la garde d'animaux nourris avec le fourrage propre. Actuellement, et à certaines conditions, les serres sont également autorisées, de même que les étables servant à abriter des animaux nourris avec du fourrage acheté. Les constructions qui ne pas sont destinées à l'agriculture ne devraient être autorisées hors des zones à bâtir que si elles revêtent un intérêt public. Sont par exemple concernés les réservoirs d'eau¹. D'autres projets, à l'image des restaurants d'altitude, peuvent actuellement être autorisés.

L'initiative demande en outre un développement vers l'intérieur du milieu bâti qui s'accorde avec une qualité de vie élevée, ce qui est un principe déjà appliqué. Mais l'initiative aurait pour effet de l'ancrer non plus dans la loi mais dans la Constitution. Nombre de communes donnent déjà suite à cette demande. Les bâtiments existants sont ainsi surélevés ou les surfaces industrielles laissées en friche voient leur affectation changer. L'initiative demande par ailleurs que la Confédération, les cantons et les communes veillent à créer un environnement favorable à des formes d'habitat et de travail durables dans des structures de petite taille permettant des trajets courts.

En cas d'acceptation de l'initiative, le Parlement serait chargé de concrétiser les nouvelles dispositions dans la loi. En la matière, beaucoup de questions demeurent en suspens, notamment celle de savoir comment les zones à bâtir seraient exactement réparties si un canton venait à devoir créer de nouveaux terrains constructibles, soit s'il conviendrait alors d'effectuer une comptabilisation dans les limites du canton concerné ou sur l'ensemble de la Suisse. Le flou règne également quant aux coûts afférents à la suppression et à la redistribution de zones à bâtir.

Le Conseil fédéral et le Parlement rejettent l'initiative car elle est contraire aux intérêts de la Suisse: le simple gel des zones à bâtir ne tient pas compte des besoins de la population et

¹ La loi peut prévoir des exceptions. En outre, les constructions existantes situées hors des zones à bâtir devraient, aux termes de l'initiative, bénéficier de la garantie de la situation acquise et pouvoir faire l'objet d'un agrandissement ou d'un changement d'affectation mineurs.

de l'économie, ni même des différences cantonales et régionales. Là où les terrains à bâtir sont rares, le risque ira en outre grandissant de voir les prix immobiliers s'envoler. La Confédération, les cantons et les communes s'attachent déjà depuis longtemps à mieux utiliser les surfaces urbanisées dans le but de protéger la nature et les paysages et à délimiter les zones à bâtir avec toute la mesure qui s'impose. L'initiative passe ces points sous silence et, au travers du gel non limité dans le temps des zones à bâtir qu'elle demande, elle complique les efforts déployés pour rendre la Suisse attractive en tant que lieu d'habitation et de travail.

Termes importants

Mitage: on parle de mitage du territoire lorsque les villages et les villes s'étendent toujours davantage et en dehors de tout ordonnancement et lorsque l'habitat se dissémine. Les zones d'habitation, les zones commerciales et les routes dévorent alors les surfaces disponibles. Le mitage du territoire se traduit en outre par des coûts élevés, dans la mesure où il implique la nécessité de construire des routes et des conduites d'eau, d'électricité et d'évacuation des eaux usées.

Surfaces urbanisées: les surfaces urbanisées comprennent les zones situées dans et hors des zones à bâtir mais utilisées pour l'habitation, le travail, les transports, les loisirs, ainsi que pour d'autres utilisations (installations d'épuration par exemple).

Urbanisation à l'intérieur du milieu bâti: il est possible de mieux utiliser les surfaces urbanisées existantes par exemple en surélevant des constructions existantes, en autorisant davantage de logements par parcelle ou en construisant sur les surfaces industrielles et commerciales laissées en friche. On parle alors d'«urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti». Des places et espaces verts destinés au jeu et au délasserement sont souvent créés à titre de compensation.

Plan directeur: le plan directeur cantonal contient des prescriptions ayant force obligatoire en matière de développement des urbanisations et des infrastructures de transport, ainsi que pour ce qui est de la protection et de l'utilisation des paysages (textes et cartes). Il règle également la planification de constructions importantes, telles que des centres commerciaux ou de loisirs. Les plans directeurs cantonaux sont examinés par les autorités fédérales et approuvés par le Conseil fédéral.

Plan d'affectation: chaque commune doit élaborer un plan d'affectation (également appelé plan de zones) et le soumettre au canton pour approbation. Le plan d'affectation permet entre autres de définir les zones à bâtir prévues pour les habitations, pour les places de travail et pour d'autres utilisations telles que des écoles ou des installations sportives. Le plan d'affectation a force obligatoire pour les propriétaires fonciers.

Zones à bâtir: sont considérées comme des zones à bâtir les surfaces sur lesquelles des bâtiments peuvent être construits. Les zones à bâtir visent à garantir des constructions aussi compactes que possible et à éviter toute dissémination des bâtiments.

Classements et déclassements: les zones communales qui ne sont pas vouées à accueillir des constructions se trouvent en règle générale soit en zone agricole soit en zone de protection. Lorsqu'une nouvelle surface de cette nature est transformée en espace constructible, elle est affectée à la zone à bâtir. On parle alors de classement en zone à bâtir. Inversement, on parle de déclassement lorsque des terrains prévus pour accueillir des constructions sont retirés de la zone à bâtir et sont, par exemple, réaffectés à la zone agricole.