

An aerial photograph of a rural landscape. In the center, there are several stone buildings with dark roofs, some appearing to be in various stages of construction or renovation. The buildings are situated on a hillside with terraced fields. The surrounding area is covered with dense, leafless trees, suggesting a late autumn or winter setting. The overall scene is a mix of natural and built environments.

**EspaceSuisse**

Verband für Raumplanung  
Association pour l'aménagement du territoire  
Associazione per la pianificazione del territorio  
Associazion per la planisaziun dal territori

# Inforum

Le périodique du développement territorial suisse

Décembre 3/2022

**Constructions hors zone: assez d'exceptions!**  
**Résidences secondaires: 10 ans après l'acceptation de l'initiative**  
**densipedia.ch: une nouvelle place pour Porrentruy JU**  
**Zoom sur: la politique foncière active de Laufenburg AG**



# L'aménagement du territoire, c'est la vie!

**Damian Jerjen**

Directeur d'EspaceSuisse

## Inforum, EspaceSuisse

Le périodique du développement territorial pour les membres d'EspaceSuisse. Inforum paraît trois fois par an, en allemand et en français, et deux fois en italien.

## Édition

EspaceSuisse  
Verband für Raumplanung  
Association pour l'aménagement du territoire  
Associazione per la pianificazione del territorio  
Associazione per la pianificazione del territorio  
Sulgenrain 20  
CH-3007 Berne  
+41 31 380 76 76  
info@espacesuisse.ch  
espacesuisse.ch

## Rédaction

Damian Jerjen, directeur  
Monika Zumbunn, responsable de la communication

## Traduction

Léo Biétry, Anne Huber

## Correctorat

Sonia Veckmans

## Iconographie

Kaspar Allenbach, communication visuelle

## Photo de couverture

Rustici au Tessin  
Photo: Hansjörg Keller, Unsplash

## Cartoon

Jonas Brühwiler

## Mise en page

Ludwig Zeller

## Impression

Galledia Print AG, 9442 Berneck

Les images utilisées sont soumises aux droits d'auteur et demeurent la propriété des sources mentionnées. La reproduction des textes et des illustrations d'EspaceSuisse est autorisée moyennant indication de la source.

Si vous lisez habituellement les articles proposés dans Inforum, vous n'êtes pas seul-e! Deux tiers de nos membres le font aussi, selon un sondage que nous avons effectué. Un membre sur six indique même lire régulièrement l'intégralité d'un numéro. Nous osons en déduire, et cela nous réjouit bien évidemment beaucoup, que notre périodique Inforum est apprécié. Dans l'optique de nous donner une plus grande réactivité et de publier plus rapidement des articles plus courts, nous avons en sus créé la rubrique «Sous la loupe», sur notre site Internet [espacesuisse.ch](http://espacesuisse.ch). Cette tribune supplémentaire nous a notamment permis de nous prononcer rapidement sur l'actualité épineuse des questions énergétiques face aux enjeux climatiques au sens large, soit y compris la nature, le paysage et la biodiversité.

Outre nos propres contributions, nous publions aussi, à l'enseigne de «Sous la loupe», des articles de tiers sur des thématiques en lien avec l'aménagement du territoire. Ainsi, le thème des infrastructures écologiques est porté par une responsable du bureau du Groupe spécialisé Infrastructure écologique (GSIE). L'article fait ressortir de manière convaincante l'importance des infrastructures écologiques pour préserver la biodiversité et met en lumière les services importants que celles-ci nous rendent, à nous les humains, notamment par rapport aux conséquences du changement climatique. Dans un autre article (disponible qu'en allemand), le président de la Fondation MOJUGA présente la façon dont l'aménagement du territoire peut prendre en compte les espaces de vie des jeunes et contribuer ainsi, non seulement à la création de lieux vivants, mais aussi à la compréhension mutuelle entre les générations.

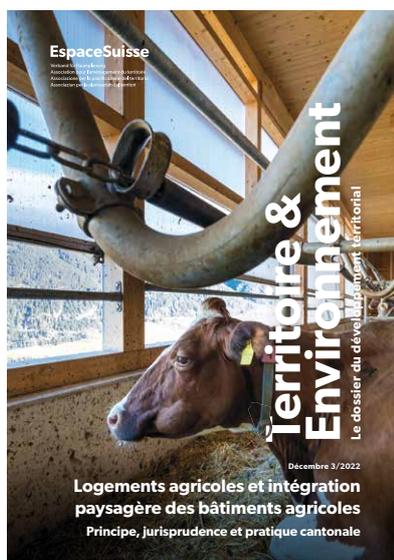
Mais, actuellement, l'article qui m'interpelle le plus est celui qui aborde la question des espaces de vie, malléables et flexibles, adaptés aux enfants, dans lesquels ces derniers peuvent se mouvoir de façon autonome. Ces espaces sont essentiels à la santé physique et au développement psychologique des enfants. Les espaces de vie adaptés aux plus jeunes sont aussi variés que l'est l'aménagement du territoire, lequel s'illustre, une fois de plus, comme le miroir des multiples facettes de notre vie. L'aménagement du territoire, c'est la vie. Et pour que notre environnement reste à l'avenir aussi un véritable lieu de vie, le bien-être des enfants doit devenir LA référence pour la qualité des espaces en général.

[espacesuisse.ch](http://espacesuisse.ch) > Actualité > Sous la loupe



Territoire & Environnement – Décembre 3/2022

## Logements agricoles et intégration paysagère des bâtiments agricoles Principes, jurisprudence et pratique cantonale



Le présent Territoire & Environnement rappelle le cadre légal fédéral et la jurisprudence sur deux sujets relatifs aux constructions hors zone à bâtir et résume, de manière succincte, la pratique des cantons. Le premier sujet a trait au logement agricole, où l'on observe des différences notables de pratique; le deuxième concerne l'intégration paysagère des constructions agricoles, pour laquelle la plupart des cantons ont adopté des directives ou édité des guides fort utiles. Une appréciation critique de la situation actuelle clôt l'article.

### Constructions hors zone à bâtir 4

Le régime légal actuel offre déjà de nombreuses possibilités pour transformer des bâtiments agricoles inutilisés en logements. Et pourtant, on en redemande.

### Pesée des intérêts 12

La jurisprudence a toujours insisté sur l'importance d'une pesée rigoureuse des intérêts. Elle l'a encore fait récemment en lien avec un projet d'établissement hospitalier à Uster ZH.

### Post-croissance 16

De nouvelles approches sont requises pour agir contre le changement climatique. L'aménagement du territoire s'est déjà mis au travail.

### Cartoon 21

### Quoi de neuf sur densipedia.ch? 22

Le centre Esplanade est situé au cœur de Porrentruy JU, sur une friche inscrite à l'ISOS. Ce projet n'aurait pas vu le jour sans une collaboration pragmatique de tous les acteurs.

### Résidences secondaires 24

Dans les communes touristiques, la population peine à trouver un logement. Les communes concernées disposent toutefois d'outils afin de remédier à cette situation.

### À propos d'EspaceSuisse 30

### Zoom sur 32

Avec son «concept d'investissement vieille ville», Laufenburg AG emprunte une voie inhabituelle. Sa politique foncière active, qui lui sert d'instrument pour son développement vers l'intérieur, porte ses fruits.

### La parole à 38

Pour Daniel Kolb, aménagiste du canton d'Argovie, une politique foncière active n'est pas l'apanage des grandes communes. Elle permet aussi aux petites communes d'augmenter leur marge de manœuvre.

### Vous demandez – Nous répondons 41

Une zone réservée est une sorte de mise sous cloche d'une partie du territoire. Pourtant, une autorisation de construire peut y être délivrée sous certaines conditions.

### Agenda 43

Constructions hors zone à bâtir

# Faut-il vraiment encore plus d'exceptions?

Sonia Blind

Juriste, EspaceSuisse

La pression sur le territoire situé hors de la zone à bâtir ne cesse d'augmenter. Un sujet récurrent dans la discussion politique est celui de l'élargissement des possibilités de transformation en logements de ruraux désaffectés, ceci afin d'éviter que ces derniers ne tombent en ruine faute d'entretien. Pourtant, le régime légal actuel offre déjà de nombreuses possibilités de changements d'affectation.

Que faire des bâtiments abandonnés, situés hors zone à bâtir? Photo: Damian Jerjen, EspaceSuisse



Le principe de séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire est l'un des acquis majeurs de l'aménagement du territoire en Suisse. Eu égard à l'importance de ce principe, c'est le droit fédéral qui règle de manière exhaustive ce qui peut néanmoins être construit hors de la zone à bâtir, c'est-à-dire avant tout en zone agricole. Ces dernières années, le principe de séparation a régulièrement été affaibli par l'élargissement constant des possibilités de construire hors zone (voir l'infographie «Aperçu des autorisations exceptionnelles hors zone à bâtir», p. 10–11).

## La pression sur ces territoires ne cesse d'augmenter.

La structure actuelle du droit des constructions hors de la zone à bâtir est complexe et difficile à appréhender. En outre, la pression sur ces territoires ne cesse d'augmenter: pour ce qui est des constructions conformes à l'affectation de la zone, les mutations du monde agricole et de nouvelles exigences en matière de protection des animaux entraînent le besoin de constructions nouvelles et plus grandes. Parallèlement, il existe une forte volonté de développer des usages non agricoles dans les bâtiments inutilisés.

### Deuxième étape de révision de la LAT

Au vu de cette situation, il est devenu urgent d'agir. Pour mettre fin au boom de la construction en-dehors des zones à bâtir et au démantèlement progressif du principe de séparation, les organisations de protection de la nature et de l'environnement ont déposé en mars 2019 l'Initiative populaire fédérale «Contre le bétonnage de notre paysage (Initiative paysage)», qui veut

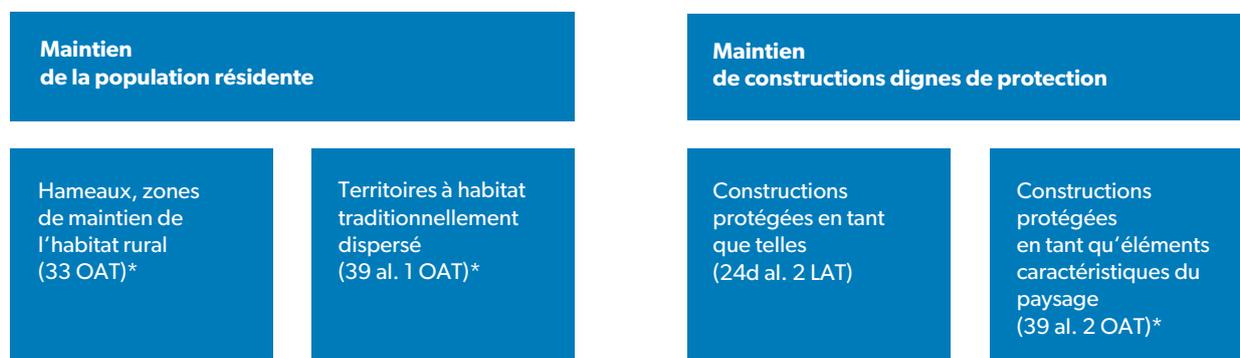
limiter les constructions hors des zones à bâtir. Les préoccupations des initiants ont partiellement été reprises dans le deuxième volet de révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT 2), qui doit servir de contre-projet indirect à l'Initiative paysage et est actuellement en discussion au parlement. Le projet de révision prévoit une approche dite de planification et de compensation, et vise à ancrer dans la loi un objectif de stabilisation du nombre de bâtiments hors zone.

Le processus est long et fastidieux, et le projet de loi actuel est discutable. Alors que la révision tarde à aboutir, les interventions parlementaires continuent de vouloir élargir les possibilités de construire hors zone. De manière récurrente, il est demandé de pouvoir utiliser les ruraux désaffectés à des fins de logement (ou pour l'agritourisme), au motif qu'on ne veut pas les voir tomber en ruine.

### Possibilités existantes pour les réaffectations

À la lecture des diverses interventions parlementaires, on pourrait penser que le droit en vigueur n'offre pas suffisamment de possibilités de réaffectation de bâtiments agricoles inutilisés. Ce n'est pourtant pas le cas. En effet, le souci de conserver les bâtiments caractéristiques du monde agricole traditionnel ne date pas d'hier. Dès les années 80, des dispositions ont été adoptées pour permettre de continuer à utiliser ces bâtiments, qui donnent leur identité à nos paysages, et ainsi éviter leur déclin. À chaque nouvel élargissement, on a eu de la peine à garantir le respect du principe de séparation. Pour justifier une atteinte à ce principe, il est nécessaire d'être en présence d'un intérêt suffisamment important. Il s'agit principalement du maintien de la population résidente dans certains secteurs isolés ou du maintien de constructions dignes de protection. De plus, des conditions strictes doivent être posées afin d'éviter que ces nouvelles possibilités ne renforcent le mitage du territoire.

## Les possibilités existantes de réaffectation selon le droit en vigueur:



\*Nécessite une base dans la planification directrice cantonale

Source: EspaceSuisse

## Maintien de la population résidente

Très tôt après l'entrée en vigueur de la LAT en 1979, on s'est rendu compte que le régime dérogatoire existant à l'époque ne permettait pas de tenir compte équitablement de tous les besoins. En raison de la diminution du nombre d'agriculteurs, les petites entités urbanisées hors de la zone à bâtir menaçaient d'être abandonnées. L'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) a été modifiée de manière à permettre la réaffectation de bâtiments utilisés à l'origine principalement par l'agriculture. La base pour de telles réaffectations doit figurer dans la planification directrice cantonale. Une pesée des intérêts doit toujours avoir eu lieu en amont.

Des zones cantonales spéciales au sens de l'article 18 LAT peuvent être délimitées pour assurer le maintien de petites zones urbanisées sises hors de la zone à bâtir (art. 33 OAT). Il peut s'agir de **zones de hameaux ou de zones de maintien de l'habitat rural**. L'objectif est, dans les deux cas, de permettre une utilisation mesurée des volumes construits existants afin de maintenir des groupes de bâtiments valant la peine d'être conservés, car témoignant d'une manière traditionnelle d'occuper le territoire.

### Hameaux et zones de maintien de l'habitat rural (art. 33 OAT)

#### Critères principaux d'entrée en matière\*

Groupe d'au moins cinq bâtiments habités, présentant un caractère compact, spatialement séparé des autres agglomérations et disposant d'un équipement suffisant

#### Possibilités données

Rénovation, agrandissement, voire des changements complets d'affectation, si ces transformations sont nécessaires à la conservation du hameau/de l'entité.

#### Conditions

- Habitat permanent
  - Pas de frais additionnels d'équipement pour la collectivité
  - Respect du caractère de l'habitat
- [...]

\*Selon ATF 119 Ia 300 (Zauggenried BE), JdT 1995 I 425, in Recueil de jurisprudence (RJ) EspaceSuisse n° 673.

L'**habitat traditionnellement dispersé** (fermes isolées) est également une manière d'occuper le territoire qui confère une identité forte à certains paysages. Le canton doit désigner dans son plan directeur les portions de son territoire qui connaissent cette tradition et dans lesquelles l'habitat permanent doit être renforcé: il doit s'agir de régions non soumises à la pression urbaine, en recul démographique, qui risquent d'être abandonnées sans l'octroi de possibilités supplémentaires.

### Territoires à habitat traditionnellement dispersé (art. 39 al. 1 OAT)

#### Critères principaux d'entrée en matière

Existence d'un territoire à habitat traditionnellement dispersé, dans lequel l'habitat permanent doit être renforcé

#### Possibilités données

Changements d'affectation à des fins d'habitat permanent ou servant le petit artisanat/le commerce local, les activités ne devant en principe pas occuper plus de la moitié du volume consacré au logement

#### Conditions (art. 43a OAT)

- Respect de l'apparence extérieure et de la structure architecturale
  - Pas de frais additionnels d'équipement pour la collectivité
  - L'exploitation agricole des terrains environnants doit être garantie durablement
- [...]

## Constructions protégées

Il peut se justifier de permettre la réaffectation de certaines constructions protégées afin de garantir leur maintien. Sont mis en balance l'intérêt à la conservation de ces constructions et l'intérêt à garder la zone autant que possible libre de constructions.

L'article 24d alinéa 2 LAT prévoit qu'un bâtiment mis sous protection par l'autorité compétente peut être transformé ou changer d'affectation, pour autant notamment que sa conservation à long terme ne puisse être assurée d'une autre manière. L'exemple type d'application de cette disposition est un ancien moulin. Il pourrait aussi s'agir d'un château, d'une maison de plaisance, voire d'une grange, pour autant bien sûr qu'elle soit objectivement digne de protection (Arrêt du TF 1C\_111/2020 du 11.8.2021 (Binn VS) in RJ ES n°6115).

## Constructions protégées en tant que telles

(art. 24d al. 2 LAT)

### Critères principaux d'entrée en matière (ou d'identification)

Bâtiment matériellement digne de protection et effectivement placé sous protection, érigé légalement hors de la zone à bâtir, pouvant être utilisé conformément à sa destination

### Possibilités données

Changement complet d'affectation

### Conditions (art. 43a OAT)

- Respect de l'aspect extérieur et de la structure architecturale
- La conservation à long terme du bâtiment ne doit pas pouvoir être assurée par un autre moyen
- Pas de frais additionnels d'équipement pour la collectivité [...]

Cette disposition, introduite lors de la révision de 1998, a fait l'objet de longues délibérations, car l'idée d'autoriser un changement complet d'affectation pour n'importe quelle construction digne de protection sise hors de la zone à bâtir suscitait des réticences considérables. Des restrictions ont été énumérées dans l'ordonnance (art. 39 al. 3 et 43a OAT) afin de répondre aux craintes exprimées au sein du Parlement, que de simples étables ou granges ne soient utilisées à des fins d'habitation.

Il se peut aussi que certaines constructions ne soient pas protégées en tant que telles, mais en tant qu'éléments caractéristiques du paysage (art. 39 al. 2 OAT). On pense ici aux *rustici* tessinois, ou plus généralement aux mayens.

## Constructions protégées en tant qu'éléments caractéristiques du paysage (art. 39 al. 2 OAT)

### Critères principaux d'entrée en matière

Le paysage et ses constructions caractéristiques forment une unité paysagère digne de protection et effectivement protégée

### Possibilités données

Changements d'affectation

### Conditions (art. 43a OAT)

- Respect de l'aspect extérieur et de la structure architecturale de la construction
- La conservation à long terme des constructions ne peut être assurée d'une autre manière [...]

## Autres possibilités de réaffectation

En plus des quatre catégories mentionnées ci-dessus, il existe d'autres possibilités de réutiliser des bâtiments existants hors zone. En effet, au fil des années, de nouvelles dispositions dérogatoires ont été adoptées, et ce de manière non coordonnée, compliquant ainsi considérablement la matière et l'application du droit (voir l'infographie «Aperçu des autorisations exceptionnelles hors zone à bâtir», p. 10–11).

La norme de base concernant les constructions existantes, l'article 24c LAT («garantie étendue de la situation acquise»), permet de continuer à utiliser une construction érigée légalement mais devenue contraire à l'affectation de la zone. Les possibilités données par cet article ont été redéfinies et considérablement élargies à plusieurs reprises. Désormais, tout bâtiment érigé légalement avant 1972 et toujours en état est susceptible d'être transformé partiellement, agrandi (de manière mesurée) ou même reconstruit. Bien que des conditions assez strictes aient été édictées en matière de culture du bâti (conserver le caractère et la structure des bâtiments et de leurs abords) et d'utilisation des équipements, ces élargissements contribuent à affaiblir le principe de séparation.

En plus de la garantie de la situation acquise, il existe toute une série de possibilités pour réutiliser des bâtiments existants en zone agricole.

## Dispositions dérogatoires (art. 24 et ss LAT)

- Changement d'affectation sans travaux de transformation (24a)
- Activités accessoires non agricoles (24b)
- Garantie de la situation acquise (24c)
- Logement non agricole (24d al. 1)
- Détention d'animaux à titre de loisir (24e)



S'agit-il d'une construction digne de protection? Pas dans le cas de Binn VS, selon le Tribunal fédéral. Photo: Damian Jerjen, EspaceSuisse



Il existe déjà de nombreuses possibilités pour réaffecter des bâtiments agricoles inexploités. Rallonger la liste des exceptions dans la LAT n'est pas souhaitable.  
Photo: Simon Wälti, Unsplash

C'est la somme de ces modifications, la plupart du temps modestes, qui remet en question le principe constitutionnel de séparation

### Un régime dérogatoire débordant

Le catalogue constamment élargi des états de fait susceptibles de donner lieu à une dérogation suscite la convoitise de ceux qui souhaiteraient bénéficier de privilèges comparables pour les activités les plus diverses, ou simplement pour des raisons financières. L'élargissement des possibilités de construire hors de la zone à bâtir entraîne un mitage accru des surfaces non bâties. Lorsqu'on parle de la réaffectation d'un bâtiment existant, on ne peut pas considérer uniquement le volume existant ou la surface déjà construite. En effet, chaque construction développe une dynamique propre, ne serait-ce que parce que son utilisation change au fil du temps, et que son équipement doit être adapté en conséquence. Il faut donc tenir compte du mode d'utilisation (Nutzungsart) de la construction: lorsqu'une grange abandonnée devient une maison d'habitation, il n'y a pas création d'un nouveau bâtiment, mais cela a néanmoins des effets indésirables sur le territoire, l'équipement et l'environnement. On n'a qu'à penser à l'utilisation accrue des routes de dessertes, conçues à l'origine pour un usage agricole, et à leur développement progressif pour servir de nouveaux logements non agricoles. L'aménagement des espaces extérieurs pose aussi problème, car il respecte rarement la typologie du lieu (réalisation de terrasses, clôtures, carports, etc.). C'est la somme de ces modifications, la plupart du temps modestes, qui remet en question le principe constitutionnel de séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire. Aussi convient-il de faire preuve de rigueur dans l'utilisation des possibilités offertes par la loi.

## Prendre au sérieux la pesée des intérêts

S'il est légitime de vouloir préserver certaines constructions typiques de nos paysages ruraux, il ne faut pas oublier de pondérer cet intérêt avec les autres intérêts en présence. On pense en premier lieu au principe de séparation (éviter le mitage du territoire), mais également – plus généralement – à la protection du sol et de la biodiversité en lien avec la protection contre les changements climatiques, à la protection du paysage et à celle de la nature. Au vu de ces considérations, lorsqu'un rural n'est plus utilisé pour l'agriculture et n'entre pas dans l'une des catégories d'exceptions mentionnées ci-dessus, son maintien par le biais d'une réaffectation entraînant de multiples désavantages pour le territoire, l'équipement et l'environnement ne se justifie pas.

À l'heure où les changements climatiques et la crise énergétique nous mettent au défi de revoir notre manière d'utiliser les ressources, et le sol est une ressource essentielle et non renouvelable, il serait malvenu d'affaiblir encore le principe de séparation en favorisant des réaffectations complètes de constructions qui répondent davantage à la volonté d'en augmenter la valeur immobilière qu'à celle d'en assurer la conservation. Un état des lieux des dispositions applicables aux constructions hors zone à bâtir montre clairement que les possibilités qui existent aujourd'hui déjà pour réaffecter ces constructions sont déjà (trop) nombreuses et qu'il n'est vraiment pas nécessaire d'en introduire de nouvelles.

## **i** Pour en savoir plus

JUD BARBARA/MARKSTEIN SCHMIDIGER KARINE, Constructions hors de la zone à bâtir – De A à Z, in: EspaceSuisse, Territoire & Environnement 3/2020. Cette édition du dossier de Territoire & Environnement peut être téléchargée gratuitement sur notre site: [espacesuisse.ch](https://www.espacesuisse.ch) > Aménagement du territoire > Constructions hors zone à bâtir

AEMISEGGER HEINZ/MOOR PIERRE/RUCH ALEXANDER/TSCHANNEN PIERRE (éds.), Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir, Zurich/Bâle/Genève 2017. [espacesuisse.ch](https://www.espacesuisse.ch) > Shop

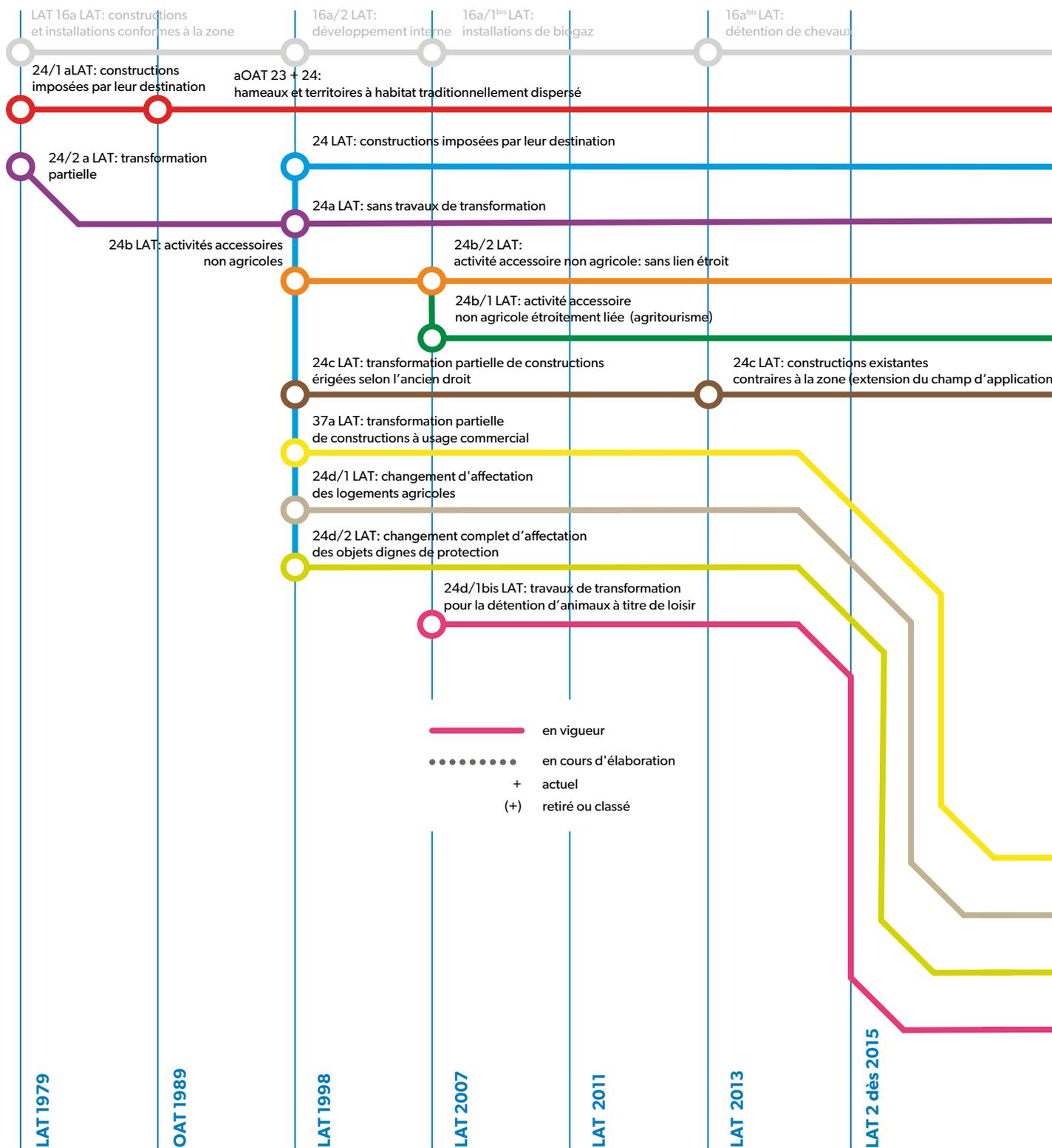
Patrimoine suisse, Prise de position: Sauvegarder le patrimoine culturel hors zone à bâtir, Zurich 2018. [patrimoinessuisse.ch](https://www.patrimoinessuisse.ch) > nos thèmes > aménagement du territoire > prise de position

## Les constructions hors zone à bâtir expliquées simplement

Pour plus d'informations sur le sujet, consultez le site d'EspaceSuisse. Vous y trouverez notamment une série de mini-films, produits par EspaceSuisse en collaboration avec sa section romande et quatre cantons, qui traitent de la thématique complexe des constructions hors zone à bâtir.

[espacesuisse.ch](https://www.espacesuisse.ch) > Aménagement du territoire > Constructions hors zone à bâtir





(État au 1.12.22)

# Aperçu des autorisations exceptionnelles hors zone à bâtir

Source: Kaspar Allenbach, EspaceSuisse

+ 16a LAT: Les agriculteurs détenteurs d'animaux doivent pouvoir dormir auprès de leurs bêtes (Motion Müller 15.3997);  
CF propose le rejet; CN adopte le 9.3.2017; CE rejette le 16.6.2022; liquidé; la question sera reprise en lien avec l'objet 18.077 (LAT 2)

+ 16a LAT: Donner une réelle chance à l'utilisation du bois énergie en zone agricole (Initiative canton SG 21.313); pas encore traitée

+ 24c LAT: Changement d'affectation et agrandissement de bâtiments hôteliers existants situés HZ (Motion CEATE-N 15.4087);  
classé le 16.6.2022 par CE: repris dans le cadre de l'objet 18.077 (LAT 2)

+24c LAT: Changement d'affectation de constructions agricoles situées HZ qui ne sont plus utilisées (Postulat Hassler 10.3483);  
classé le 20.12.2019 par CN: repris dans le cadre de l'objet 18.077 (LAT 2)

+ 24c LAT: Amélioration des conditions-cadres pour l'agritourisme (Postulat Imoberdorf 11.3081); adopté par CE;  
classé par CN le 16.6.2022; repris dans le cadre de l'objet 18.077 (LAT 2)

+ 24c LAT: Faciliter la réaffectation à des fins de logement ou pour l'agritourisme de bâtiments non utilisés dans les zones agricoles (Motion Le groupe du Centre/  
Zemp 11.3285); adoptée le 4.3.2013 par CN; adoptée le 16.6.2022 par CE, malgré le fait que le CF avait proposé le rejet en raison des délibérations en lien avec la LAT 2

(+) 24c LAT: Bâtiments d'habitation construits hors de la zone à bâtir. Faire prévaloir avec bon sens le principe constitutionnel  
de la garantie de la propriété (Initiative parlementaire Rügger 21.494); retrait le 11.10.2022

+ 24c LAT: Modification de la loi sur l'aménagement du territoire: afin d'utiliser au maximum les volumes déjà construits HZ (Motion Page 16.3697);  
CF propose le rejet; CN adopte le 13.6.2017; CE rejette le 16.6.2022; liquidé: repris dans le cadre de l'objet 18.077 (LAT 2)

+ 24e LAT: Faciliter la détention de petits animaux de rente à titre de loisir (Motion CEATE-N 16.3622); CN classe l'objet le 20.12.2019;  
repris dans le cadre de l'objet 18.077 (LAT 2) malgré le fait que le CF propose le rejet

32c OAT: Pour une meilleure exploitation du photovoltaïque dans le secteur agricole.  
Assouplir encore davantage les conditions (Postulat Rechsteiner 22.3116); pas encore traité

+ 25/2 LAT: Aménagement du territoire. Moins de bureaucratie, plus d'objectivité et plus de rapidité!  
Motion Guggisberg resp. Salzmann 20.4419 resp. 20.4403; non encore traitée

(+) Cessons de diaboliser la construction hors des zones à bâtir (Motion Cadinan 20.4234); Elargir les possibilités de construction pour le tourisme  
dans les zones de montagne (Motion Cadinan 20.4234); classé le 30.9.2022, car le conseil n'a pas achevé son examen dans un délai de deux ans

+ Prescription de l'obligation de rétablir la situation conforme au droit hors de la zone à bâtir (Motion CEATE-CN 21.4334);  
rejet CF; adoption CN 17.03.2022; traitement au CE

s'y ajoutent potentiellement dès 2022

# Au cœur de l'aménagement du territoire

Samuel Kissling

Juriste et urbaniste, responsable juridique à EspaceSuisse

**Mettre en balance les intérêts en présence fait partie intégrante de tout travail de planification. Aussi la jurisprudence a-t-elle toujours insisté sur l'importance d'une pesée globale et circonstanciée des intérêts. Elle l'a encore fait récemment en lien avec un projet de nouvel établissement hospitalier à Uster ZH.**

Qu'il s'agisse de projets de densification en milieu urbain ou de grands projets énergétiques dans des paysages naturels, peser les intérêts en présence se révèle indispensable. Le résultat donne souvent lieu à des discussions qui débouchent parfois sur des litiges juridiques. Si la pesée des intérêts n'a pas été effectuée et documentée de manière complète et transparente, cela peut avoir de lourdes conséquences – comme en a récemment témoigné une affaire émanant de la ville d'Uster, dans l'Oberland zurichois.

## Un plan d'aménagement détaillé contesté

Le projet litigieux portait sur l'agrandissement de l'actuel établissement de soins intensifs et sur la réalisation d'une nouvelle clinique de réhabilitation. Le législatif communal avait décidé, de son propre chef, de soumettre le plan d'affectation spécial obligatoire (Gestaltungsplan) au scrutin populaire – plan que le corps électoral avait accepté à une large majorité des voix en 2016. Malgré cela, des riverains s'y étaient par la suite opposés, et ce, jusque devant le Tribunal fédéral. Celui-ci leur a donné raison et a abrogé le plan litigieux. La Haute Cour a déploré l'absence, dans le rapport accompagnant le plan, d'une pesée des intérêts juridiquement satisfaisante et complète, qui tienne compte des intérêts des riverains. Les juges suprêmes ont notamment relevé que les intérêts privés n'avaient pas été dûment identifiés et pris en considération dans le cadre de la pesée des intérêts prescrite à l'article 3 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT).

## Pas d'aménagement sans pesée des intérêts

L'arrêt du Tribunal fédéral, qui se lit un peu comme un memento pour les professionnels et les autorités, appelle tous les acteurs de l'aménagement du territoire à faire preuve du plus grand soin dans la pesée des intérêts. Cette dernière relève en effet

du quotidien des aménagistes et fait partie intégrante de tout travail de planification. En d'autres termes: la pesée des intérêts se situe au cœur de l'aménagement du territoire; sans elle, il n'y a pas d'aménagement. Elle rend les décisions plus faciles à comprendre et à contrôler, tant pour les autorités que pour le public en général. Aussi la Haute Cour a-t-elle profité de l'arrêt Uster pour rappeler les exigences très strictes auxquelles la pesée des intérêts doit obéir.

**Le Tribunal fédéral appelle tous les acteurs de l'aménagement à faire preuve du plus grand soin dans la pesée des intérêts.**

## Une pesée des intérêts négligée

Que s'est-il passé à Uster? Les autorités et les instances inférieures avaient fait valoir que la pesée des intérêts avait déjà été effectuée au cours des décennies précédentes, dans le cadre de la révision du plan général d'affectation. À cette occasion, le secteur concerné avait été classé en zone d'utilité publique, laquelle avait été assortie de prescriptions spéciales en matière de constructions. Or, cet argument a été catégoriquement réfuté par le Tribunal fédéral, qui a rappelé la nécessité d'une pesée des intérêts adaptée à chaque étape de planification. Ainsi, le fait qu'une pesée des intérêts ait eu lieu dans le cadre de la révision du plan général d'affectation ne dispensait pas les autorités de l'obligation de soumettre le plan d'affectation spécial prévu – destiné à concrétiser l'affectation de base – à une nouvelle pesée complète des intérêts en présence. Il convenait donc de mettre en balance l'ensemble des intérêts



Selon le Tribunal fédéral, la pesée des intérêts faite dans le cadre du plan d'affectation spécial pour le nouvel établissement hospitalier à Uster ZH était insuffisante.  
Photo: Dietrich Michael Weidmann, CC BY-SA 3.0, via Wikimedia Commons

## La pesée des intérêts contraint les auteurs d'une planification à un autocontrôle permanent.

publics et privés pertinents qui plaidaient en faveur ou en défaveur du plan d'affectation spécial «Spital Uster». Dans ce cadre, il s'agissait en particulier de déterminer dans quelle mesure le plan d'affectation spécial dérogeait à l'affectation de base, car c'est précisément de l'ampleur de cet écart que dépendent les exigences applicables à la pesée des intérêts: plus l'écart est important, plus il doit être motivé de façon étayée.

### Les alentours doivent être pris en considération ...

Dans le rapport d'aménagement établi conformément à l'article 47 OAT, on trouvait certes des informations sur le dimensionnement et l'implantation des bâtiments. Selon les juges fédéraux, toutefois, les relations concrètes entre les équipements projetés et les alentours restaient traitées de façon unilatérale, aucune mention n'étant notamment faite des intérêts des riverains. Les autres explications fournies sur le projet donnaient elles aussi l'impression qu'il n'existait, dans le voisinage, aucun tissu bâti dont il faille tenir compte. Cet aspect devait pourtant faire l'objet d'une attention toute particulière, car il incombe aux autorités chargées de la planification de veiller, entre autres, à ce que les constructions et installations s'intègrent dans le paysage – y compris dans le paysage urbanisé (art. 3 al. 1 et 2 let. b LAT).

### ... et l'ISOS également

Une pesée complète et juridiquement satisfaisante des intérêts en présence faisait donc défaut dans le rapport d'aménagement. Cela apparaissait également en lien avec l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS), où la ville d'Uster figure depuis 1981 à titre de bourg. Dans le cadre de l'établissement des plans d'affectation, les indications de l'ISOS doivent être prises en considération et mises en balance avec les intérêts qui s'y opposent, comme par exemple les besoins en nouveaux logements.

### Contrôle exercé par le Tribunal fédéral

De manière générale, la Haute Cour s'abstient de substituer sa propre appréciation à une pesée des intérêts correctement effectuée. En effet, la pondération des divers intérêts en présence constitue, dans une large mesure, une question d'appréciation. Aussi le Tribunal fédéral n'intervient-il à ce niveau que dans des cas exceptionnels, par exemple si la manière dont les intérêts ont été pondérés semble arbitraire.

En cas de litige, toutefois, les décisions relevant du pouvoir d'appréciation de l'autorité compétente ne peuvent être adéquatement contrôlées que si celle-ci les a clairement motivées. D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, les exigences en matière de motivation sont d'autant plus sévères

- que la marge d'appréciation dont dispose l'autorité est importante, et
- que les conditions factuelles que l'autorité doit prendre en considération lors de l'exercice de son pouvoir d'appréciation sont nombreuses.

# Recueil de jurisprudence EspaceSuisse

## Connaissez-vous le recueil de jurisprudence d'EspaceSuisse?

Cette banque de données contient environ 6000 jugements du Tribunal fédéral et des tribunaux cantonaux en lien avec le droit des constructions, de l'aménagement et de l'environnement.

## Abonnez-vous gratuitement à notre newsletter!

Ne manquez plus un seul arrêt important! Tenez-vous au courant des derniers jugements et abonnez-vous à notre newsletter «Recueil de jurisprudence» (parution 3 x par année):  
espacesuisse.ch > Actualité > Newsletter Abonnement

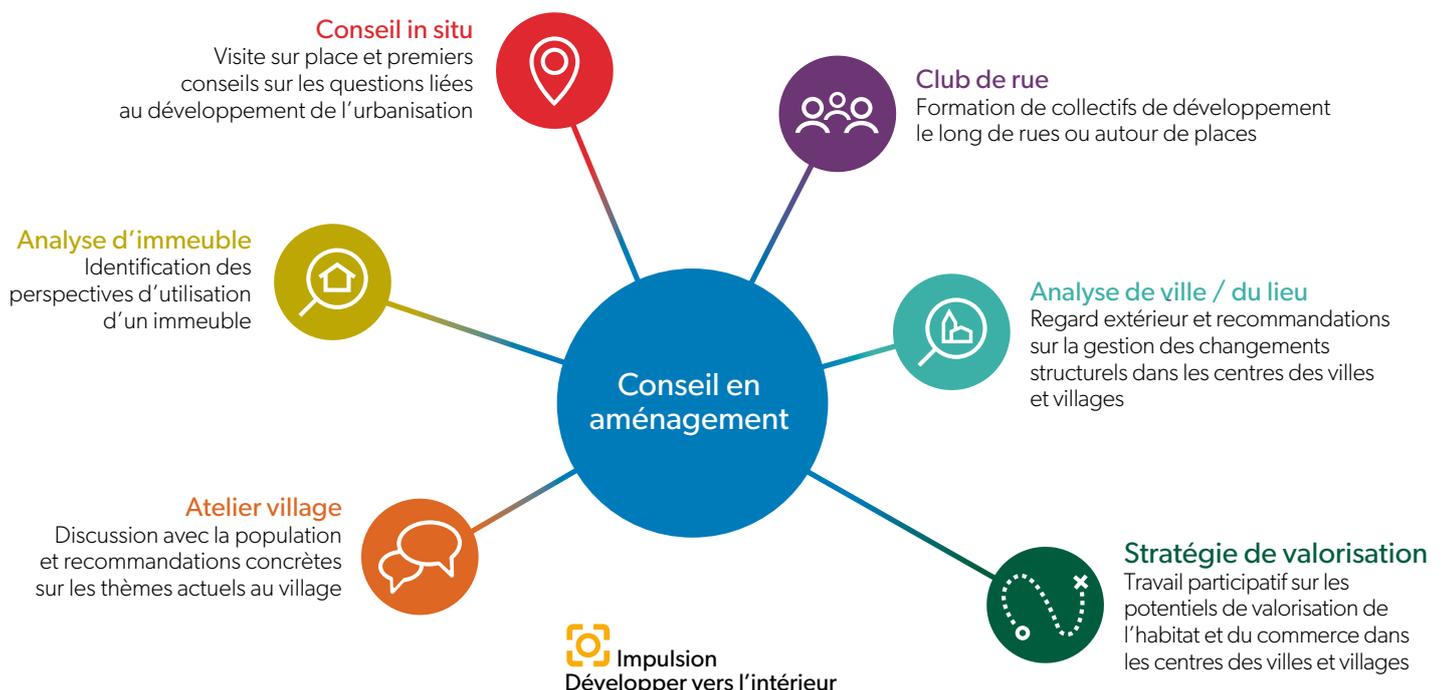
## Testez notre recueil de jurisprudence!

Laissez-vous convaincre par l'utilité de notre banque de données dédiée à l'abondante jurisprudence suisse et testez-la gratuitement ou souscrivez un abonnement.  
espacesuisse.ch > Conseil > Conseil juridique > Recueil de jurisprudence



## Aperçu du conseil en aménagement d'EspaceSuisse

EspaceSuisse soutient les communes et les villes dans leurs efforts en vue d'un développement urbain de qualité. Consultez nos offres sur [espacesuisse.ch](http://espacesuisse.ch) > Conseil > Conseil en aménagement.



D'après le Tribunal fédéral, il ne suffit pas d'invoquer de manière générale les intérêts contraires identifiés: les autorités compétentes doivent déterminer quel poids il convient de leur accorder dans les circonstances concrètes du cas d'espèce. En l'occurrence, rien n'indiquait, dans le rapport, que les enjeux de protection du site construit avaient été analysés. Le fait que, selon l'appréciation de l'Office fédéral de la culture, le projet ne portait qu'une atteinte légère au site, ne changeait rien à la nécessité d'une telle analyse. Le Service du développement territorial du canton de Zurich avait certes salué, dans son préavis, la «démarche très minutieuse et circonspecte adoptée dans le cadre de l'agrandissement de l'hôpital, tant du point de vue de l'aspect du site que de l'urbanisme». Cette appréciation n'avait toutefois fait l'objet d'aucun développement.

### Une méthode de prise de décision

Les autorités en charge de l'aménagement disposent – en particulier dans l'établissement des plans d'affectation – d'un important pouvoir d'appréciation. Pour que son exercice ne paraisse pas arbitraire, une certaine rationalisation juridique s'impose. C'est précisément ici qu'intervient la pesée des intérêts. Bien que celle-ci ne soit pas une science exacte et qu'elle ne puisse se réduire à une recette, elle est néanmoins en mesure de concrétiser de façon intelligible la latitude dont jouissent les autorités. Aussi parle-t-on de la pesée des intérêts comme d'une méthode de prise de décision qui permet aux aménagistes de s'approcher progressivement, à travers une procédure en trois temps (détermination, appréciation et pondération des intérêts), d'une solution qui tienne compte le mieux possible des divers intérêts en présence. Ce processus commence tôt, la pesée des intérêts s'étendant en principe sur toute la durée de la planification – depuis les premières formes de participation informelles jusqu'à la décision finale.

### Un processus à documenter

La pesée des intérêts contraint les auteurs des études d'aménagement à un autocontrôle permanent et contribue à la transparence des réflexions qui sous-tendent la planification. En effet, les décisions d'aménagement non motivées paraissent souvent opaques et contestables, même si elles ne le sont pas dans les faits (voir encadré «Contrôle exercé par le Tribunal fédéral», p. 13). Aussi est-il impératif de documenter l'ensemble du processus de prise de décision et, en particulier, la manière dont les intérêts en présence ont été mis en balance. Dans l'affaire émanant d'Uster, la Haute Cour a constaté qu'une telle documentation faisait défaut.

### Pour une meilleure acceptation des projets

Dans le cadre du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, il y a presque toujours, par la force des choses, des voisins et voisines que les projets contrarient. Une prise en compte attentive de leurs intérêts se révèle indispensable pour éviter les recours. Si la population est impliquée en amont, cela favorisera l'acceptation des projets et permettra, dans le meilleur des cas, de désamorcer les litiges. En même temps, cela se révélera bénéfique pour le résultat des études et la qualité des projets.

Si la situation débouche malgré tout sur un litige juridique, une bonne documentation permettra de bien saisir les tenants et aboutissants de la planification et réduira ainsi, pour ses auteurs, le risque de se voir renvoyer à la case départ. En un mot comme en cent: pas de développement vers l'intérieur de qualité sans pesée complète des intérêts en présence.

#### Pour en savoir plus

##### Méthode de pesée des intérêts

Comment les intérêts sont-ils évalués? L'ABC de la pesée des intérêts à l'exemple d'un projet de construction de route dans le canton de Schwyz:

BÜHLMANN LUKAS, Pesée des intérêts. Identifier, apprécier, soupeser – et interpréter correctement, in: EspaceSuisse, Inforum 1/2022, p. 14–19.

BLIND SONIA/PERREGAUX CHRISTA, La pesée des intérêts. Garantie d'une utilisation judicieuse et mesurée du sol, in: EspaceSuisse, Territoire & Environnement 1/2020.

KISSLING SAMUEL, Le rapport d'aménagement selon l'article 47 OAT. Garant de procédures de planification transparentes et crédibles, in: EspaceSuisse, Territoire & Environnement 4/2018.

TSCHANNEN PIERRE, Art. 3, in: AEMISEGGER HEINZ/MOOR PIERRE/RUCH ALEXANDER/TSCHANNEN PIERRE (éds), Commentaire pratique LAT: Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, Genève /Zurich/Bâle 2019.

TSCHANNEN PIERRE, Interessenabwägung bei raumwirksamen Vorhaben, in: Association pour le droit de l'environnement (ADE), DEP 2/2018, p. 111 ss.

#### L'arrêt in extenso

Arrêt 1C\_328/2020 du 22.3.2022 (Uster ZH)  
in Recueil de jurisprudence EspaceSuisse n° 6233.

# «Les autres, ça n'existe plus; désormais, les autres, c'est aussi nous»

L'aménagement du territoire regarde vers l'avenir. Ce qui fonctionnait plus ou moins jusqu'ici se heurte à des limites. De nouvelles approches et solutions sont requises pour agir contre le changement climatique, la disparition des espèces ou les pénuries d'énergie. Nous nous trouvons dans un processus de transformation. La croissance économique perpétuelle est toujours plus remise en question. Les milieux de l'aménagement du territoire participent également à ce débat. Au sein de l'Académie allemande du développement territorial (Akademie für Raumentwicklung ARL), plusieurs groupes de travail planchent sur le thème de la post-croissance et sur la grande transformation en cours. Martina Hülz, qui coordonne les travaux de recherche menés dans le domaine «Économie et mobilité», possède une bonne vue d'ensemble de la problématique.

## L'interlocutrice

**Martina Hülz** (\*1976), études de géographie, de sociologie et d'urbanisme à Berlin, Bonn et Southampton; activités de recherche et d'enseignement aux universités de Dortmund, de Duisbourg-Essen et du Luxembourg sur les thèmes de la périurbanisation, des processus d'apprentissage territoriaux, de l'économie du savoir et des transferts de connaissances et de technologies; doctorat en géographie à l'Université du Luxembourg; de 2010 à 2012, cheffe de projet au sein de la société RegioNord Consulting GmbH; depuis 2012, directrice de la section «Économie et mobilité» à l'Académie du développement territorial au sein de la Communauté Leibnitz (ARL).

Photo: màd



**Madame Hülz, quelle est selon vous la place de l'aménagement du territoire dans le débat actuel sur la post-croissance?**

L'aménagement du territoire se préoccupe depuis longtemps des limites de la croissance et des enjeux de durabilité, qu'il s'agisse de la gestion des ressources ou de la consommation et de l'imperméabilisation des sols. La discipline se caractérise par une approche transversale, qui ne se focalise pas sur un as-

«Les concepts, modèles et instruments de l'aménagement du territoire restent sous-tendus par une vision traditionnelle de la croissance.»

pect sectoriel particulier. Mais les concepts, modèles et instruments de l'aménagement du territoire restent sous-tendus par une vision traditionnelle de la croissance. De fait, les indicateurs utilisés – par exemple pour les conceptions directrices régionales – reposent toujours sur l'idée que la croissance quantitative est un moteur essentiel pour un développement positif.

**Dans ces circonstances, l'aménagement du territoire est-il en mesure d'accompagner un changement de perspective allant dans le sens de la post-croissance?**

Tout à fait. Il se passe actuellement beaucoup de choses dans le domaine de la planification territoriale. Il existe déjà de nombreuses alternatives à la conception traditionnelle de la



Des produits du terroir destinés à la population locale: le marché couvert de Glaris est un lieu de rencontre idéal.

Photo: David Steiner, EspaceSuisse

croissance, et ce, non seulement sur le plan scientifique, mais aussi dans la pratique, dans les quartiers et les régions. Il incombe à l'aménagement du territoire de puiser dans ce fonds de bons exemples et de montrer que nous ne sommes pas toujours contraints de nous en tenir aux idéaux de croissance qui ont cours aujourd'hui. Même si tous les projets alternatifs ne sont pas étiquetés «post-croissance», ils indiquent par où l'aménagement du territoire peut commencer.

#### Pouvez-vous nous en donner des exemples concrets?

À Fribourg-en-Brigau, par exemple, il est prévu de construire un nouveau morceau de ville particulièrement vert et durable. Nous allons examiner de plus près si les études prennent bien en considération des visions alternatives de la prospérité, et si oui, comment. Il s'agit aussi de réfléchir au sort des locaux vacants au centre-ville, que l'on pourrait par exemple affecter à des activités transitoires. Il est parfois plus judicieux de ne pas parler d'économie de la post-croissance, car cela peut effrayer les gens ou être mal compris. Mais de nombreux projets s'inscrivent bel et bien dans cette perspective, y compris dans des initiatives à petite échelle comme des cafés de quartier où les repas sont combinés avec des activités participatives ou de formation. La transformation est en cours.

#### Où et à quelles conditions des projets reposant sur une nouvelle manière de concevoir la prospérité peuvent-ils émerger?

C'est triste à dire, mais ce sont souvent les situations de crise qui suscitent de nouvelles idées – et aussi le constat que notre système économique, qui en demande toujours plus, ne nous procure pas vraiment une vie «de qualité». Nous sommes dépendants de la croissance et soumis à une logique de marché basée sur l'efficacité dans de nombreux domaines. Cela concerne notamment le marché du travail, la santé publique

et les marchés financiers et des capitaux. Le domaine sanitaire illustre bien que les seules logiques de marché produisent des incitations inopportunes. Mais cela est aussi lié aux inégalités sociales et aux problèmes écologiques. D'importants coûts induits ne sont pas pris en compte dans le calcul. Cela soulève des questions. Est-ce ainsi que je veux vivre? Est-ce cela qui rend ma vie digne d'être vécue? C'est ce genre de questionnements qui motivent les gens à chercher des manières de faire alternatives.

#### Faut-il décroître alors?

La post-croissance n'est justement pas forcément synonyme de renoncement et de restrictions. Il s'agit plutôt de prendre conscience que la croissance matérielle n'est pas fondamentalement nécessaire pour son propre bien-être. L'enjeu est d'adapter les processus économiques aux besoins de l'homme et de la nature. C'est le grand levier à actionner. Une telle conception de l'économie implique de limiter sa consommation à ce qui

«L'enjeu est d'adapter les processus économiques aux besoins de l'homme et de la nature.»

est nécessaire, conformément à l'idée de sobriété, mais procure aussi plus de temps et de confort de nature immatérielle – par exemple à travers des modes d'organisation du travail plus propices à l'attention et aux relations interpersonnelles, mais aussi à la santé et à la qualité de vie. Cela pourra à son tour faire diminuer d'autres coûts sociaux qui, sinon, continueraient d'augmenter sans cesse. C'est un changement de paradigme qui offre des possibilités de vivre bien, sans vouloir à tout prix croître et consommer plus. Cela s'applique du moins à de nombreuses régions de l'hémisphère nord.

### Cela signifie-t-il que la sobriété sera pour nous, en Europe de l'Ouest, la condition d'un développement durable?

Absolument. Ce sont précisément ces aspects qui ont gagné en importance pendant la crise du corona: soins, bourses d'échange en ligne, relations de voisinage, etc. On assiste à un retour aux valeurs de solidarité et d'humanité, et au désir d'avoir plus de temps libre. Les gens ont passé leurs vacances sur place, sans prendre l'avion pour aller n'importe où. La normalité telle qu'on la connaissait a été remise en question avec une intensité inédite, non seulement sur le plan individuel, mais aussi par rapport à l'évolution globale. C'est un débat très politique, qui revêt une grande importance pour l'aménagement du territoire.

**Dans les milieux politiques, l'idée de renoncer à un certain nombre de choses reste tabou. Pourtant, dans les discussions relatives aux pénuries d'énergie qui nous menacent cet hiver, il est bien question de mesures d'économie et de restrictions. De quoi devons-nous nous passer à l'avenir pour faire advenir une économie de la post-croissance?**

Difficile à dire. Dans un premier temps, il s'agit de remettre en question certaines choses et de changer certains comportements. Y compris sur le plan individuel. En fait, économiser

«Parmi ce qui doit aujourd'hui faire l'objet de restrictions, bien des choses avaient déjà un impact négatif sur le climat et la nature.»

#### La post-croissance ...

... est une notion générique qui recouvre différentes approches, concepts et débats relatifs aux transformations sociales et économiques susceptibles d'apporter davantage de justice sociale, de durabilité écologique et de bien-être. L'enjeu est d'explorer des alternatives au paradigme classique de la croissance perpétuelle, qu'il convient de dépasser. L'aménagement du territoire est appelé à créer les conditions spatiales nécessaires, et ce, à tous les échelons institutionnels.



Le changement commence à l'échelon local ...

l'électricité n'est pas une idée nouvelle. Mais il faut parfois que cela fasse vraiment mal pour que les comportements changent. Parmi ce qui doit aujourd'hui faire l'objet de restrictions, bien des choses avaient déjà un impact négatif sur le climat et la nature. Désormais, il ne s'agit plus seulement de remettre nos fonctionnements en question: nous sommes contraints de passer à l'action. Mais il convient aussi de saisir l'occasion pour mettre en pratique de façon plus rapide et ciblée les nouvelles technologies et développements – en particulier dans les domaines de l'énergie et des transports.

**N'est-il pas utopique de penser que les gens seront prêts à faire des sacrifices? Ne nous disons-nous pas plutôt: «Que les autres se restreignent, pas moi»?**

Peut-être, mais les autres, ça n'existe plus; désormais, les autres, c'est aussi nous. C'est la grande différence. Je pense que les gens sont capables de s'adapter. À Hanovre, où je

#### ARL

Établie à Hanovre, en Allemagne, l'Académie du développement territorial au sein de la Communauté Leibnitz (ARL) est une institution scientifique autonome et indépendante. Plus de 500 spécialistes issus des sciences du territoire et de la pratique de l'aménagement travaillent dans tout le pays au sein de différents groupes transdisciplinaires. Ces échanges entre milieux scientifiques et acteurs de terrain sont source d'enseignements qui se révèlent précieux dans les domaines de la politique et de la planification. [arl-net.de](http://arl-net.de)



... avec une planification urbaine durable ...



... à l'exemple de Freiburg im Breisgau (D). Photos: SDG21

vis, cela fait longtemps qu'il n'y a plus d'eau chaude dans les douches des piscines et, aujourd'hui, cela passe aussi très bien dans celles des salles de sport et de gymnastique. Les gens ne râlent pas. On prend soudain conscience que tout le centre-ville, les vitrines, le moindre monument sont éclairés la nuit, et que ce n'est, en fait, pas vraiment nécessaire. Si l'on économise dans ce domaine et que cela réduit sensiblement notre consommation de ressources, cela ne nuira pas au bien-être des gens, mais constituera une réponse appropriée au changement climatique et à l'appauvrissement de la biodiversité. C'est à ce genre de choses que je pense. Nous faisons beaucoup de choses sans les remettre en question parce que cela ne coûte rien ou coûtait trop peu, et parce que cela s'est perpétué pour une raison ou pour une autre. Il en va de même dans les domaines de la planification et de l'économie. Changer de comportement n'est pas une mauvaise chose en soi. En Allemagne, par exemple, on a vu qu'avec l'abonnement mensuel à 9 euros, beaucoup de gens se sont mis à voyager en train. Je connais des automobilistes convaincus qui ont pris le train, non seulement parce que c'était bon marché, mais aussi parce que c'était si pratique. Il suffit souvent de proposer des alternatives et de montrer ce que cela fait de changer pour que les gens réalisent que cela ne leur nuit pas, bien au contraire.

**Les gens réagissent donc aux incitations. Faut-il en conclure qu'il est plus judicieux d'inciter que d'interdire pour induire les changements voulus?**

Je pense qu'il faut les deux. Mais il faut aussi la volonté et le courage politiques de dire: nous ne pouvons plus continuer comme cela, sinon, nous dilapiderons nos ressources vitales. Et cela, les décideurs doivent le faire publiquement et le traduire dans des lois, des conceptions directrices, etc. Et je

«Il faut la volonté politique de dire: nous ne pouvons plus continuer comme cela.»

pense, pour refaire le lien avec l'aménagement du territoire, que nous devons soutenir activement les décideurs et leur présenter différentes possibilités. Et que les restrictions à court terme ne susciteront pas forcément un mauvais sentiment si elles mènent à une amélioration à long terme.

**Qu'est-ce que cela implique concrètement, par exemple dans le domaine de la mobilité? Comment l'aménagement du territoire peut-il ici contribuer aux changements nécessaires?**

Eh bien, en aménageant par exemple l'accès aux transports publics de manière à ce qu'il réponde aux besoins quotidiens des gens. C'est plus facile à réaliser en ville qu'à la campagne. Mais il existe aussi des concepts et des possibilités intéressantes dans les régions rurales. Souvent, les innovations et les changements fondamentaux sont entravés par le fait que l'on s'accroche à l'ancien, pour ne pas perdre des subventions ou ne pas supprimer des emplois, par exemple. Ce qui importe en fin de compte, c'est que les gens puissent être mobiles et avoir accès à des transports abordables et respectueux de l'environnement.

Les choses sont souvent plus simples en ville, en particulier dans le domaine de la mobilité. Risque-t-on de voir se creuser un fossé entre ville et campagne? Ou existe-t-il aussi de bons exemples en milieu rural?

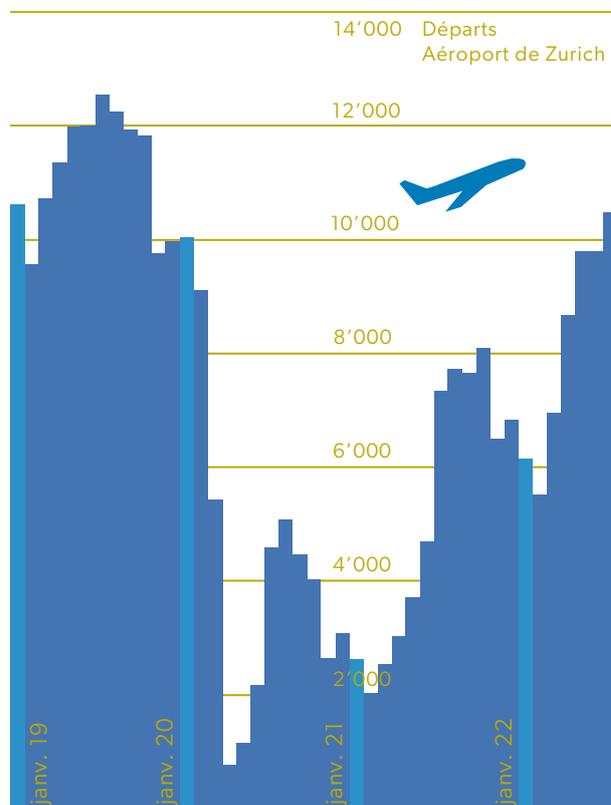
Je pense qu'il existe aussi de bons exemples à la campagne. On y observe d'autres mécanismes. Du reste, il n'existe pas vraiment d'espace rural déconnecté en Allemagne – ni en Suisse d'ailleurs. Les transports publics desservent en principe tout le territoire, encore plus en Suisse qu'en Allemagne. Le corona a montré que vivre à la campagne avait aussi des avantages. L'immobilier y est moins cher, il y a plus de terrains et de logements disponibles. La crise sanitaire a par ailleurs poussé à exploiter davantage les possibilités offertes par le numérique, selon des modalités impensables auparavant. Le fait que le télétravail soit une option pour beaucoup de gens permet de réduire les déplacements, et les régions rurales en profitent. Cette évolution montre que les possibilités sont souvent plus nombreuses que les sceptiques ne veulent nous le faire croire. Quoi qu'il en soit, il ne s'agit pas de jouer la ville contre la campagne ou inversement.

**Chez nous, le Projet de territoire Suisse devra être remanié ces prochaines années. En fait, nous devrions maintenant brosser le portrait d'une Suisse compatible avec l'idée de post-croissance. À quoi devrions-nous, selon vous, être particulièrement attentifs?**

*(Rires)* Voilà une question difficile ...

**Oui, mais aussi une opportunité pour vous ...**

Soit. Pour ce qui est de réduire la consommation de sol, la Suisse est plus avancée que l'Allemagne. Il est certainement judicieux de poursuivre sur cette voie. Ensuite, je pense qu'il serait bon de mieux mettre en relation les milieux scientifiques et les mouvements militants avec le monde du quotidien et la pratique de la planification. C'est un grand défi. Tant que la croissance, la construction de nouveaux bâtiments et l'extension des infrastructures de transport seront perçues comme positives et nécessaires, et tant que cela se traduira dans les projets de territoires et sera encouragé au niveau politique, il n'y aura pas de développement territorial à tendance post-croissante. Il faut donc des gens capables de se faire entendre et de lancer des débats, y compris en dehors des milieux scientifiques. Il faut, dans les domaines de la politique et de la planification, des figures capables de toucher et de rallier les gens. Compte tenu de ce qui se passe actuellement sur les plans climatique et social, cela ne devrait pas être trop difficile à trouver.



Adieu les bonnes résolutions. Le trafic aérien a retrouvé son rythme effréné d'avant la crise sanitaire.

Source: flughafen-zuerich.ch; Infographique: Kaspar Allenbach, EspaceSuisse

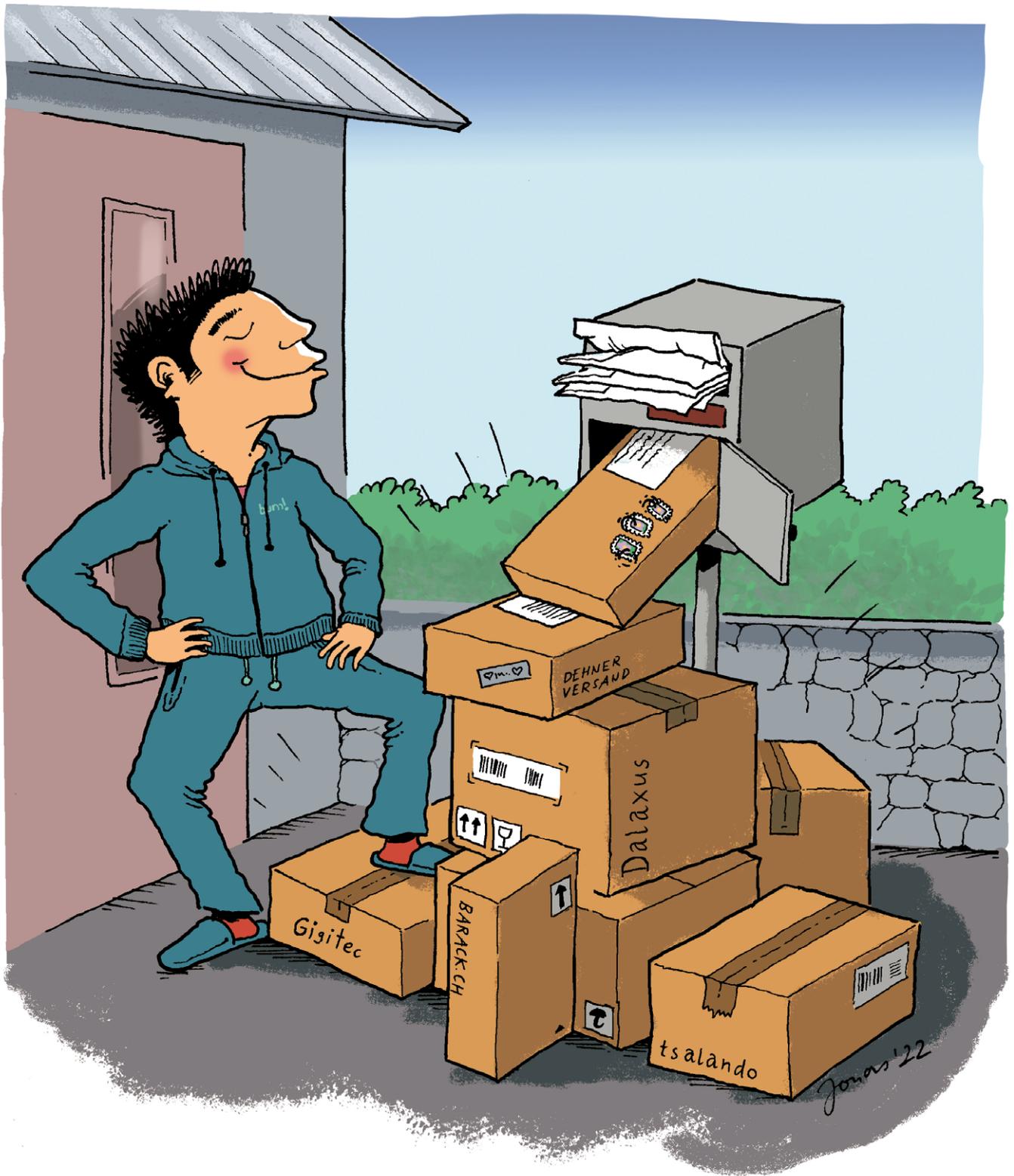
**Et qu'est-ce que cela signifie concrètement pour le futur Projet de territoire Suisse?**

Il faut mettre un terme à l'imperméabilisation des sols, prévoir plus de verdure, plus de modèles d'habitat alternatifs, plus de flexibilité dans l'architecture. Le choix des matériaux est crucial également. Ensuite, il s'agit de concevoir des espaces qui favorisent la vie collective, notamment des places de quartier qui soient propices aux rencontres et qui placent l'être humain au centre. Même si beaucoup de choses doivent encore s'établir, les connaissances nécessaires sont déjà en partie disponibles. Cela devra se traduire dans les conceptions directrices et conduira à ce que d'autres indicateurs et objectifs finissent par s'imposer. Il est primordial que nous nous confrontions aux défis générés par les crises actuelles, et que nous tirions parti de cette pression pour ne pas recommencer à tout faire comme avant, mais à faire autrement et mieux.

Interview: Damian Jerjen, directeur d'EspaceSuisse

## Congrès annuel 2023 – Pré-annonce:

«L'aménagement du territoire et les limites de la croissance», tel sera le thème de notre prochain congrès qui aura lieu, à Soleure, le 29 juin 2023. Plus d'informations dans l'agenda, p. 43.



Le terme post-croissance n'a apparemment pas la même signification pour tout le monde.



Malgré ses dimensions imposantes, le centre commercial l'Esplanade s'intègre dans le tissu urbain et fait office de place publique.  
Photo: zonederencontre.ch, mobilité piétonne suisse

Quoi de neuf sur densipedia.ch?

# Un centre commercial offre une esplanade à la ville

Alain Beuret

Architecte et urbaniste, EspaceSuisse

Le centre commercial Esplanade tire parti d'une ancienne friche urbaine au cœur de la ville jurassienne de Porrentruy, inscrite à l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS). En plus des commerces, on y trouve également des bureaux et des logements. Cette réalisation a pu voir le jour grâce à une bonne collaboration entre tous les acteurs qui ont su faire preuve de pragmatisme afin de tirer parti des marges de manœuvre disponibles.

 Impulsion  
Développer vers l'intérieur

Le centre Esplanade est situé au centre de la petite ville de Porrentruy, juste en face d'un grand distributeur concurrent et à proximité des commerces. Ce secteur stratégique, situé entre la vieille ville et la gare, longtemps en friche, est désormais dense et mixte avec plusieurs supermarchés, des petits commerces, un café, un fitness, un cabinet médical, des bureaux et une vingtaine de logements. La nouvelle construction a en outre permis de libérer les anciens locaux du principal supermarché, situés à proximité. Ceux-ci vont être transformés en maison de santé avec 45 nouveaux appartements protégés pour personnes âgées. Un plan spécial à cette fin a été

adopté en 2021. Il prévoit également l'extension du parc des Bannelats voisin.

## Une négociation gagnant-gagnant

La commune a joué un rôle actif dans le développement du projet de nouveau centre commercial. Elle a négocié avec le promoteur la mise à disposition d'une place publique, constituée d'une partie du terrain privé et de l'ancienne rue qui forment ensemble une nouvelle zone de rencontre (20 km/h). Elle a également obtenu le libre accès 24 heures sur 24 au parking souterrain privé pour la population et les visiteurs de la



Entre l'Esplanade (à gauche) et l'ancienne Migros (à droite) coule le Bacavoine. Les emmarchements réalisés permettent à la population d'aller s'asseoir les pieds dans l'eau.

Photo: Sonia Veckmans



Source: geo.jura.ch

vieille ville. Ceci a permis de diminuer le nombre de places de stationnement dans les rues du centre historique qui se transforme progressivement en zone de rencontre.

En échange, le promoteur a obtenu de pouvoir construire plus dense que ce que permettait initialement le règlement communal sur les constructions et d'étendre le parking souterrain sous le domaine public. Il a ainsi économisé le creusage d'un deuxième sous-sol. Le parking empêche malheureusement la plantation d'arbres sur cette nouvelle vaste esplanade, ce qui donne à cette dernière un aspect très minéral.

La population de Porrentruy a largement accepté en votation l'augmentation de la densité autorisée. La commune a ensuite profité de l'élaboration du plan spécial pour réaménager les berges du ruisseau canalisé, situé au nord de la place. Des emmarchements donnent désormais un accès à l'eau à la population.

### La recherche de compromis

Le premier projet de centre commercial, esquissé en 2008, posait des problèmes d'intégration dans le site bâti. Un large porte-à-faux s'avancé sur l'espace public, masquant une vue caractéristique sur la vieille ville. Pour accéder au parking souterrain, il nécessitait en outre la construction d'un tunnel sous la route cantonale avec des rampes d'accès le long du cimetière de l'église classée. Afin d'éviter ces difficultés, il fallait trouver une solution plus simple et plus compacte, mais la surface du terrain était trop exigüe. La situation semblait bloquée, et le projet, compromis.

Le canton et la commune ont alors proposé d'agrandir le site en y incluant deux anciennes maisons mitoyennes, situées sur des parcelles voisines, dans un coin de l'îlot. Ces deux maisons figuraient certes dans le périmètre inscrit à l'ISOS, mais l'office cantonal de la culture a admis leur démolition au motif qu'elles ne jouaient pas un rôle majeur pour le site bâti. Il s'agissait plutôt de reliquats. Ce sacrifice a permis une meilleure solution d'ensemble, s'intégrant dans le milieu bâti.

Avec la réalisation du centre Esplanade, une ancienne friche s'est transformée en un lieu très dense et vivant au centre-ville, offrant de nouveaux commerces, des bureaux et des appartements, mais aussi une place publique et un accès public à l'eau aux habitantes et habitants de Porrentruy. La commune, le canton et le promoteur ont su dialoguer, tirer parti des marges de manœuvre disponibles et optimiser ainsi le projet.

### densipedia.ch

Souhaitez-vous en savoir davantage sur le projet de l'Esplanade, à Porrentruy? Ce dernier est décrit en détail sur la plateforme dédiée au développement vers l'intérieur, tout comme d'autres exemples de qualité. Allez donc jeter un coup d'œil sur [densipedia.ch](https://densipedia.ch)!

Résidences secondaires

# Pénurie de logements pour la population locale?

Norbert Russi

Architecte et aménagiste, EspaceSuisse

Dans les régions touristiques, les habitants du lieu ont toujours plus de mal à trouver des logements abordables. Il est encore plus difficile de loger les travailleurs saisonniers des entreprises locales. L'une des principales raisons en est que la loi sur les résidences secondaires autorise à transformer les logements créés selon l'ancien droit en résidences secondaires. De fait, les communes subissent une pression croissante. Il existe cependant des instruments permettant de mieux contrôler le marché.



Sils GR a décidé d'un moratoire sur la planification afin de trouver des solutions visant à réguler le marché des résidences secondaires. Photo: Markus Hägi

Lorsque les citoyens suisses ont accepté l'initiative populaire «Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires», le 11 mars 2012, les attentes étaient considérables: l'initiative visait à lutter non seulement contre le mitage du territoire, mais aussi contre le dépeuplement des centres des localités touristiques. La loi sur les résidences secondaires (LRS), qui a donné lieu à d'âpres débats politiques, était censée garantir, à partir de 2016, que ces objectifs soient atteints.

Dix ans après la votation, la question se pose: ces objectifs ont-ils bien été ancrés dans la loi puis mis en œuvre? Dans les communes présentant un taux de résidences secondaires de plus de 20 pour cent, il n'est plus possible – sauf exceptions – de créer des résidences secondaires dans les nouvelles constructions. La LRS stipule toutefois que le mode d'habitation des logements créés selon l'ancien droit – c'est-à-dire qui étaient déjà construits ou autorisés au moment de l'acceptation de l'initiative – est libre (voir encadré «Logements créés selon l'ancien droit au sens de l'article 11 LRS», p. 28). Le secteur de l'immobilier et de la construction s'engouffre dès lors dans la brèche et acquiert à tour de bras les immeubles que lui cèdent les propriétaires locaux.

### Une offre qui rétrécit

La hausse de la demande de logements créés selon l'ancien droit en a fait considérablement augmenter les prix, en particulier dans les régions touristiques. Pour la population locale, les logements abordables sont devenus rares. La réaffectation toujours plus fréquente des logements créés selon l'ancien droit accélère la désertion de centres de localités souvent déjà

menacés. Et lorsque les autochtones quittent le centre, les commerces et les restaurants ne tardent pas à fermer. C'est un cercle vicieux.

Dans les communes qui connaissent une certaine croissance et disposent de réserves de terrains à bâtir, il arrive certes que de nouveaux logements se construisent à la périphérie du village. Mais, du point de vue de l'aménagement du territoire, les conséquences en sont potentiellement fâcheuses, puisque le centre a tendance à se vider, et le milieu bâti, à s'étendre en anneau à la circonférence de la localité. C'est l'«effet donut». Bien souvent, toutefois, il n'y a pas d'investissements du tout dans les résidences principales, notamment parce que les terrains font défaut. Les logements locatifs se font par conséquent rares et chers, ce qui conduit, dans le pire des cas, à l'exode démographique.

### La zone réservée: une pause pour réfléchir

Il en va notamment ainsi dans la commune engadinoise de Sils. Pour pouvoir analyser la situation et réfléchir aux mesures à prendre, l'exécutif communal a édicté, début 2022, une zone réservée au sens de l'article 27 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT). L'objectif était et reste de créer des logements abordables pour la population et les collaborateurs des entreprises locales. La commune souhaite que son centre demeure attractif et animé. La zone réservée qu'elle a délimitée lui laisse maintenant cinq ans pour trouver des solutions en dialogue avec la population (lire également notre article à la rubrique «Vous demandez – Nous répondons», p. 41, dont la question porte sur une zone réservée). Mais de quels instruments la commune dispose-t-elle pour gérer activement le développement?



Un exemple typique d'«effet donut»: Obergesteln VS, aujourd'hui village touristique, ici dans les années 1949 ...

Photo: Werner Friedli, CC BY-SA 4.0, via Wikimedia Commons



... et là, des dizaines d'années plus tard. La population locale a déménagé dans les nouveaux logements, à la périphérie du village. Les habitations créées selon l'ancien droit ne répondent plus aux besoins actuels et servent davantage de résidences secondaires.

Photo: I, ZorkNika, CC BY-SA 3.0, via Wikimedia Commons

1961

Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (Lex von Moos)

1969

Article constitutionnel sur l'aménagement du territoire (art. 75 Cst.)

1972

Loi fédérale sur la protection des comprenant le principe de sépar

Arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire

### Une boîte à outils étendue pour les communes

Pour endiguer le dépeuplement des centres des villages, il faut des incitations ou des interventions de la part des communes. Les outils pour cela sont connus. Dès 2009 – soit avant la votation sur l'initiative populaire –, les cantons étaient tenus de réguler la construction de résidences secondaires. Une fois l'initiative acceptée, la disposition correspondante de la LAT a été reprise dans la LRS, plus cependant sous la forme d'une obligation, mais d'une option. Comme le précise en effet l'article 3 alinéa 1 LRS, les cantons peuvent au besoin définir, dans leur plan directeur, des mesures visant à favoriser une meilleure occupation des résidences secondaires et à promouvoir l'hôtellerie et des résidences principales à un prix avantageux. En outre, ils peuvent édicter des dispositions qui limitent davantage que la loi la construction et l'utilisation de logements (art. 3 al. 2 LRS). Mais la LRS donne aussi aux communes la possibilité de prendre des mesures en cas d'abus ou d'évolutions indésirables (art. 12).

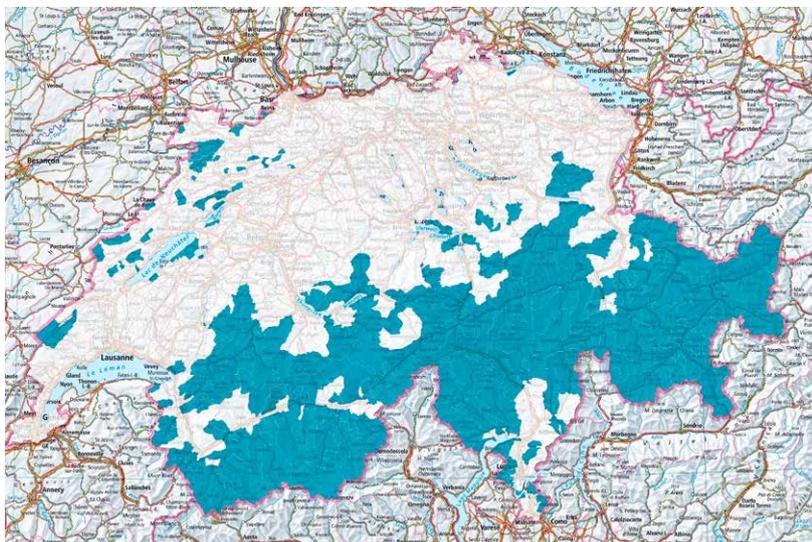
Il appartient donc aux communes de jouer un rôle actif en vue de réguler la construction de résidences secondaires et d'assurer que des logements restent disponibles pour la population locale et les nouveaux arrivants. Les boîtes à outils dont se sont à l'époque dotés les cantons sont en majeure partie tombées dans l'oubli. D'une part, les communes peuvent prévoir des incitations et offrir un appui pour promouvoir la construction et l'entretien de résidences principales. D'autre part, elles

peuvent édicter, dans leurs règlements sur les constructions, des dispositions plus sévères pour limiter la vente des bâtiments existants.

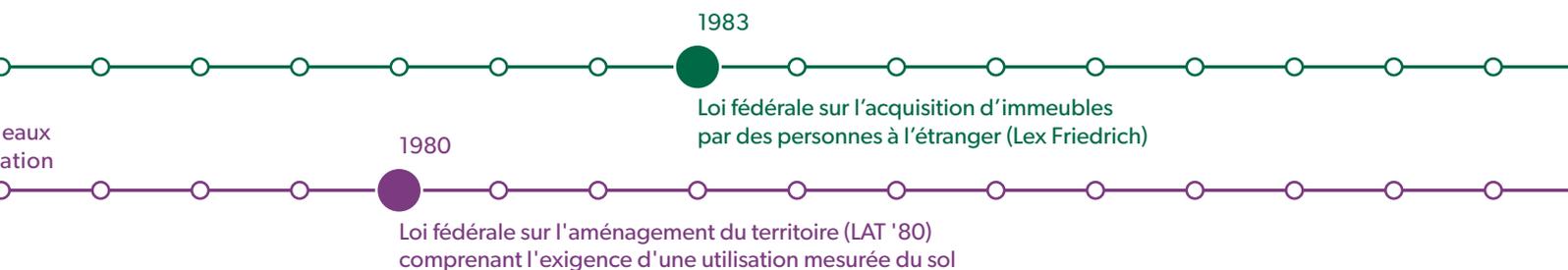
### Mesures visant à favoriser les résidences principales

En encourageant la construction ou le maintien de résidences principales abordables, les communes et d'autres groupes d'intérêts peuvent contribuer activement à la (re)dynamisation des centres de localités.

- **Quota minimal de résidences principales:** Il est légal de délimiter des zones auxquelles est affecté un quota minimal de résidences principales, si cela se fonde sur une planification communale globale et sur une pesée complète des intérêts en présence. La commune de Zermatt VS, station touristique internationale, a édicté dès 2004 des dispositions stipulant que, si de nouveaux logements sont créés, au moins 30 pour cent de la surface utile doivent être utilisés pour de la résidence principale.
- **Degré d'utilisation du sol accru pour les résidences principales:** Un degré d'utilisation des biens-fonds plus élevé est accordé si les propriétaires y réalisent des résidences principales ou un certain quota de logements bon marché. Une telle mesure doit toutefois s'inscrire dans un contexte plus large, propre à garantir que la qualité du milieu bâti n'en pâtisse pas. Ainsi la commune de Vaz/Obervaz GR a-t-elle récemment révisé dans ce sens son règlement sur les constructions.



Les communes affichant une part de résidences secondaires supérieure à 20 pour cent se situent dans les régions touristiques de montagne. À Obergesteln, par exemple, cette part est de 70 pour cent. Source: Office fédéral du développement territorial ARE



- **Encouragement de la construction de résidences principales:** Il est possible d’encourager financièrement l’acquisition de résidences principales. Le dispositif valaisan d’aide au logement accorde des subventions pouvant aller jusqu’à 25’000 francs (50’000 dans les centres de localités) pour la construction ou la rénovation de résidences principales dans les communes rurales.
- **Incitations financières:** Les communes ou les communautés d’intérêts peuvent cofinancer des projets comportant une part déterminée de résidences principales. À Pontresina GR, par exemple, l’Association Anna Florin œuvre pour que des logements soient disponibles pour la population locale, mais aussi pour les personnes travaillant dans le secteur touristique.
- **Promotion ou création de résidences principales abordables:** La commune intervient comme maître d’ouvrage ou cède – à certaines conditions – des terrains qu’elle possède en droit de superficie à des tiers. La commune de La Punta GR a précisé, dans son règlement sur les constructions, que la mise en œuvre d’une politique foncière active et la construction de résidences principales constituaient des tâches communales (voir aussi l’article «Zoom sur», p. 32).

### Mesures d’orientation

Les communes peuvent grever les résidences secondaires d’une redevance d’orientation ou prendre des mesures destinées à lutter contre la thésaurisation des terrains à bâtir dans les centres de localités.

- **Redevances d’orientation:** Les communes peuvent prévoir des redevances d’orientation (impôts, taxes) visant à garantir une meilleure occupation des résidences secondaires. L’expérience montre qu’une taxe périodique exerce un effet beaucoup plus durable sur l’utilisation des logements qu’un impôt unique prélevé au moment de la construction ou de la vente. Le produit d’une telle taxe est en général affecté à un but bien précis, consistant la plupart du temps à financer des infrastructures locales.
- **Dispositions contractuelles visant à assurer la disponibilité des terrains à bâtir (art. 15a LAT):** Les communes peuvent imposer un délai de construction des terrains non bâtis (mobilisation des terrains à bâtir) en l’assortissant d’un

droit d’emption en leur faveur. Cela permet d’empêcher la thésaurisation des terrains à bâtir au profit de la création de nouveaux logements dans les centres de localités.

- **Périmètres de développement:** Dans le canton du Valais, une commune peut, si l’intérêt public le justifie, adopter un plan d’affectation spécial définissant un périmètre de développement en vue de renouveler le bâti existant ou de restructurer un ensemble bâti (art. 12a LcAT). La commune dispose d’un droit d’expropriation sur les surfaces désignées comme indispensables pour atteindre les objectifs fixés – droit qu’elle peut transférer à des tiers. Ainsi la commune d’Ausserberg VS entend-elle définir dans son centre historique, dans le cadre de la révision de son plan d’affectation des zones, un périmètre de développement visant à redynamiser un quartier dont l’évolution est entravée par des rapports de propriété compliqués.

### Restrictions légales supplémentaires

Les communes peuvent exploiter la marge de manœuvre offerte par la LRS pour limiter les évolutions indésirables (art. 3 et 12 LRS):

- **Renforcement de l’obligation d’utiliser les logements comme résidences principales:** Les communes peuvent imposer, pour une durée déterminée (en général au moins 20 ans), que les logements créés selon l’ancien droit soient réservés à la population locale. Dans son règlement sur les résidences secondaires, la commune de Zuoz GR a édicté une telle obligation pour certains groupes de bâtiments, pour une durée de 25 ans.
- **Interdiction des changements d’affectation:** Les établissements hôteliers qui existaient déjà avant le 11 mars 2012 ne peuvent être réaffectés en résidences secondaires qu’à certaines conditions. Mais les communes ont aussi la possibilité d’interdire formellement de tels changements d’affectation, que ce soit en délimitant des zones spécifiquement destinées aux établissements hôteliers, ou – comme l’a fait la commune de Pontresina GR – en adoptant dans ce sens leur règlement sur les résidences secondaires.
- **Exclure la création de résidences secondaires dans les bâtiments protégés:** Si une commune se trouve mise sous pression par des projets de transformation de bâtiments

## Lex Koller (Adaptation de la Lex Friedrich): e.a. contingentement de l'acquisition de logements de vacances

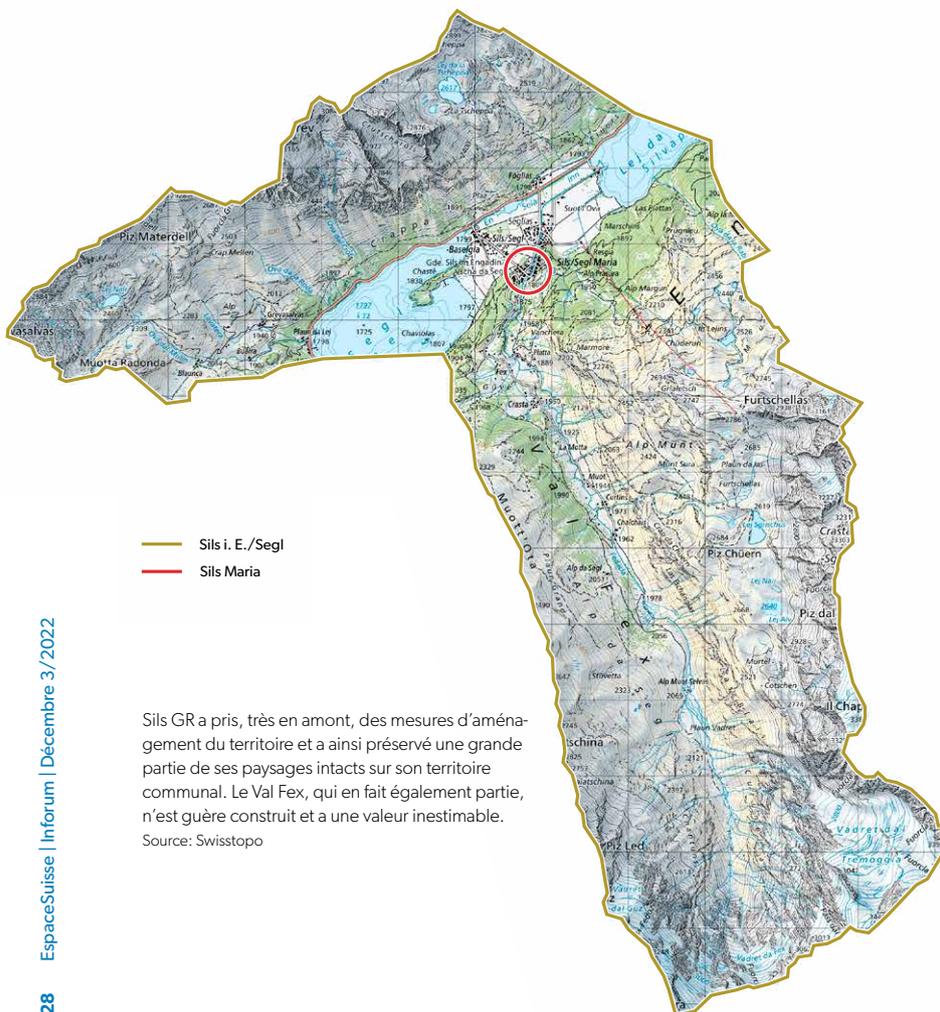
caractéristiques du site, elle peut interdire que des résidences secondaires y soient créées (art. 9 LRS, voir encadré «Nouveaux logements dans des bâtiments protégés», p. 29). Pour ce faire, elle pourra stipuler, dans son plan d'aménagement ou sa réglementation, que seuls sont autorisés les projets de transformation prévoyant la création de résidences principales – comme l'a notamment fait la commune de Valsot GR.

- **Contingentement des résidences secondaires:** Les communes qui n'ont pas encore atteint un taux de résidences secondaires de 20 pour cent ont la possibilité d'instaurer un contingentement en la matière.

### Aux cantons et aux communes de jouer

Les cantons et les communes disposent des instruments et de la marge de manœuvre nécessaires pour intervenir sur le mar-

ché du logement (et en particulier des résidences secondaires) en cas d'évolutions indésirables, et pour empêcher que les centres de localités ne se dépeuplent. Nombre de ces outils sont connus – et leur légitimité reconnue – depuis longtemps. Les utiliser concrètement représente, avant tout, une affaire de volonté politique. En effet, les mesures qui impliquent des restrictions du droit de propriété sont difficiles à mettre en œuvre; elles requièrent courage et ténacité. La population les acceptera mieux si elle est intégrée en amont dans le processus. Des modalités de participation judiciaires et une stratégie d'aménagement solide permettront de gérer le développement en fonction des besoins effectifs. Les communes ne sont donc pas démunies face à la complexité du marché des résidences secondaires; les instruments décrits ci-dessus leur permettront de garder la main.

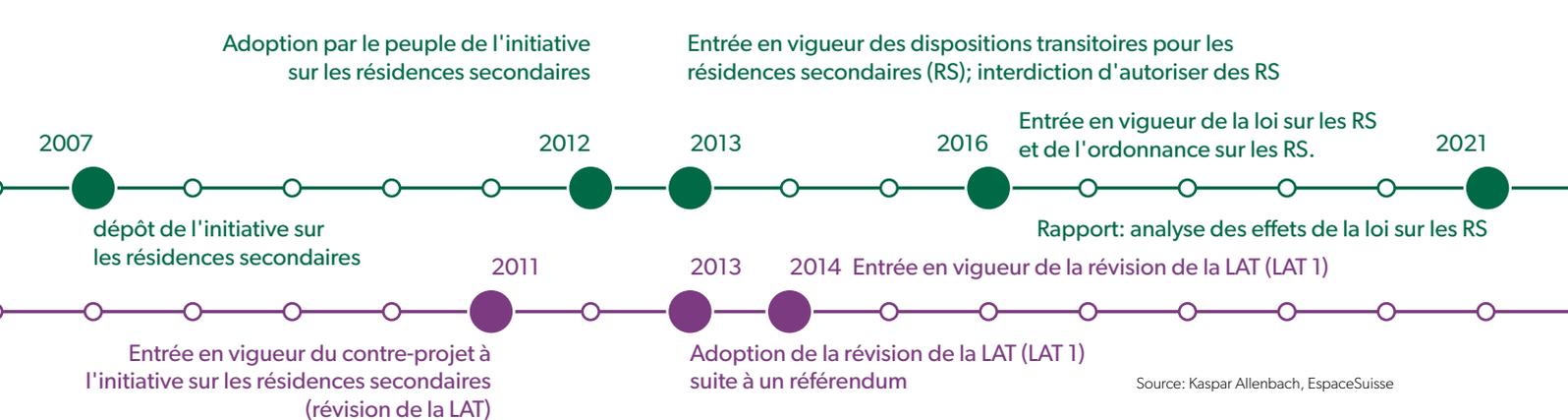


— Sils i. E./Segl  
— Sils Maria

Sils GR a pris, très en amont, des mesures d'aménagement du territoire et a ainsi préservé une grande partie de ses paysages intacts sur son territoire communal. Le Val Fex, qui en fait également partie, n'est guère construit et a une valeur inestimable.  
Source: Swisstopo

### Logements créés selon l'ancien droit (art. 11 LRS)

Un logement créé selon l'ancien droit est un logement qui a été créé de manière conforme au droit en vigueur avant le 11 mars 2012 ou était au bénéfice d'une autorisation définitive à cette date. Le mode d'habitation de ces logements est libre, et il reste loisible aux propriétaires de les vendre comme résidences secondaires, même s'ils sont actuellement utilisés comme résidences principales. Ces logements peuvent par ailleurs être rénovés, transformés ou reconstruits dans les limites des surfaces utiles principales préexistantes. Au sein des zones à bâtir, il est même possible de les agrandir jusqu'à 30 pour cent des surfaces utiles principales, pour autant qu'il n'en résulte aucun logement supplémentaire.



## Établissements d'hébergement organisés

Dans les communes qui comptent une proportion de résidences secondaires supérieure à 20 pour cent, de nouveaux logements affectés à l'hébergement touristique (art. 7 al. 2 let. b LRS) et de nouveaux logements sans restriction d'utilisation (art. 8 LRS) peuvent être autorisés si un établissement d'hébergement organisé existe déjà ou que la création d'un tel établissement est prévue:

- un établissement d'hébergement organisé doit en particulier remplir les critères suivants (art. 4 LRS; voir aussi ARE, Ordonnance sur les résidences secondaires – Commentaires, Berne, 18.11.2015, p. 5);
- offre suffisante de services et d'infrastructures de type hôtelier, tels que réception, service de chambre et installations communes (équipements sportifs, restaurants, salles de jeu, etc.). L'essentiel est que de tels services soient proposés et qu'ils puissent être utilisés par les clients.
- existence d'un concept de type hôtelier, axé sur un hébergement professionnel et de courte durée (résidences de type hôtelier avec des chambres et des logements exploités à des fins touristiques, ou villages de vacances de type REKA ou Landal).
- gestion uniforme de l'établissement, avec des modalités d'exploitation commerciale et de commercialisation propres à assurer que les logements soient proposés de façon durable – y compris pendant la haute saison – aux conditions usuelles du marché et conformes à l'usage local, de sorte qu'ils fassent réellement l'objet d'une demande.

Lire à ce sujet notre article «Qu'entend-on par un établissement d'hébergement organisé?», à la rubrique «Sous la loupe», sur notre site Internet:

[espacesuisse.ch](https://www.espacesuisse.ch) > Actualité > Sous la loupe

## Nouveaux logements dans des bâtiments protégés (art. 9 LRS)

Dans les communes qui comptent une proportion de résidences secondaires supérieure à 20 pour cent, de nouveaux logements sans restriction d'utilisation peuvent, à l'intérieur des zones à bâtir, être autorisés dans des bâtiments protégés ou caractéristiques du site si les conditions suivantes sont remplies:

- cela ne porte pas atteinte au caractère protégé du bâtiment, en particulier si son aspect extérieur et sa structure architecturale demeurent inchangés pour l'essentiel;
- la conservation à long terme du bâtiment ne peut pas être assurée d'une autre manière;
- aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose.

## i Liens et références utiles

[espacesuisse.ch](https://www.espacesuisse.ch) > Aménagement du territoire > Urbanisation > Résidences secondaires

[espacesuisse.ch](https://www.espacesuisse.ch) > Aménagement du territoire > Moyens et règles pour développer vers l'intérieur > Disponibilité des zones à bâtir

Dossier de l'ARE sur la problématique des résidences secondaires, avec une analyse des effets de la loi datant de 2021, ainsi que des aides à la planification:

[aren.admin.ch](https://www.aren.admin.ch) > Développement et aménagement du territoire > Droit de l'aménagement du territoire > Résidences secondaires

Étude de la Haute École de Lucerne: «Zehn Jahre Zweitwohnungsinitiative: Was, wenn Regulierungen nicht das halten, was sie versprechen?»

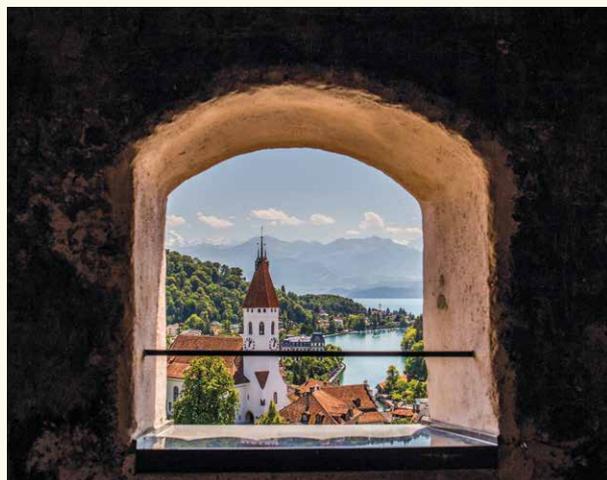
[hub.hslu.ch](https://www.hub.hslu.ch) > Immobilienblog > article du 3.3.2022

Wirtschaftsforum Graubünden, Wohnraum für Einwohnerinnen und Einwohner schaffen, Coire 2022.

[wirtschaftsforum-gr](https://www.wirtschaftsforum-gr.ch)

WOLF STEPHAN/PFAMMATTER ARON, Zweitwohnungsgesetz (ZWG) – unter Einbezug der Zweitwohnungsverordnung (ZWW), Berne 2021.

## Sous la loupe



À la rubrique «Sous la loupe» sur [espacesuisse.ch](https://espacesuisse.ch), vous sont proposés différents articles sur des thèmes d'actualité ayant trait à l'aménagement du territoire et au développement urbain.

Voici les articles publiés ces derniers mois:

### «Qu'entend-on par un établissement d'hébergement organisé?»

Barbara Jud, juriste, EspaceSuisse, répond à cette question, à l'aune de la loi sur les résidences secondaires. (12.12.2022)

### «Une stratégie porteuse pour les communes (rurales)»

Alain Beuret, architecte et urbaniste, EspaceSuisse, relaie les principaux échos de la journée d'étude nationale sur le thème «Stratégies de développement territorial» du 4.11.2022. (8.12.2022)



### «Protection du climat ou protection de la nature?»

Damian Jerjen, directeur, EspaceSuisse, présente une vue d'ensemble des décisions prises par le Parlement, en vue d'encourager la production d'électricité par des énergies renouvelables. (3.10.2022)

### «Logements pour les seniors – Aussi en zone d'utilité publique?»

David Benjamin Fässler, consultant en construction, répond à cette question et précise la notion de «logements pour seniors». (29.9.2022) (en allemand uniquement)



### «Conception directrice territoriale pour les communes: piloter au lieu de se laisser porter»

Heidi Haag, ancienne responsable Conseil en aménagement, EspaceSuisse, souligne l'importance que revêt une conception directrice territoriale pour les communes et pourquoi ces dernières ne devraient pas y renoncer. (25.8.2022)

### «Aménagement du territoire et digitalisation: à nous de nous en saisir!»

Florian Inneman, urbaniste, EspaceSuisse, revient sur les enseignements tirés lors du congrès annuel 2023 d'EspaceSuisse et sur les enjeux de la thématique. (13.7.2022)

### «Les avantages majeurs doivent être compensés»

Samuel Kissling, responsable Droit, EspaceSuisse, donne son point de vue sur l'arrêt du Tribunal fédéral, selon lequel une taxe sur la plus-value est également due lors de changements d'affectation ou d'augmentations des possibilités de construire. (30.6.2022)

### «Le projet de LAT 2 tangue fortement»

Damian Jerjen, directeur d'EspaceSuisse, et Samuel Kissling, responsable juridique EspaceSuisse, dressent un bilan provisoire du débat parlementaire en cours sur la révision de la LAT 2. (28.6.2022)

Les articles sont publiés dans leur langue originale. Ils complètent l'offre existante d'EspaceSuisse en matière d'information. La rubrique «Sous la loupe» est également ouverte à vos propres contributions. Les règles du jeu sont présentées sur le site: [espacesuisse.ch](https://espacesuisse.ch) > Actualité > Sous la loupe



### Nouveau collaborateur



**Patrik Kummer**

Administration, manifestations,  
communication  
(depuis août 2022)

J'ai travaillé durant de longues années au sein d'une fondation de politique de développement. Le thème du changement climatique est devenu de plus en plus crucial, et j'y suis très sensible. C'est également une préoccupation majeure pour EspaceSuisse et l'aménagement du territoire. Je me réjouis de pouvoir contribuer à attirer l'attention du plus grand nombre sur cette thématique si importante, à travers nos formations et nos publications.

### Journée mondiale des sols

Le 5 décembre est un jour dédié au sol. L'accent est mis sur les sols dans les territoires urbanisés avec, pour mot d'ordre, «Des sols vivants au service de la qualité de vie, en ville comme à la campagne».

Le sol est à la base de tout. À l'occasion de la Journée mondiale des sols, EspaceSuisse s'est

associée à d'autres organisations ainsi qu'à l'Office fédéral de l'environnement pour attirer l'attention sur les sols et sur leur qualité par le biais d'une capsule vidéo. Découvrez ce que Damian Jerjen, directeur EspaceSuisse, préfère dans le sol: [espacesuisse.ch](https://www.espacesuisse.ch) > Actualité > News «Journée mondiale des sols 2022» du 1.12.2022



### Salle de séance à louer

Êtes-vous à la recherche d'une salle de séance à Berne? Si possible proche de la gare et de l'Aar?

EspaceSuisse loue dès maintenant une salle de séance dans ses locaux, à Sulgenrain 20, à Berne.

Les avantages :

- Grande salle de séance (97 m<sup>2</sup>) pouvant accueillir jusqu'à 35 personnes
- Espace modulable, donc également adapté aux plus petits groupes
- À 10 minutes à pied de la gare de Berne, arrêt de tram et bus à proximité
- Beamer et commodités (machine à café)
- Prix selon entente

Plus d'informations:

[espacesuisse.ch](https://www.espacesuisse.ch) > Salle de séance

031 380 76 76

[info@espacesuisse.ch](mailto:info@espacesuisse.ch)



Photo: Patrik Kummer, EspaceSuisse

Zoom sur

# Laufenburg AG: simple concept d'investissement ou politique foncière active?

Florian Inneman

Géographe et aménagiste, EspaceSuisse

Au départ, des immeubles qu'il devenait urgent de rénover dans la vieille ville. Puis, un concept d'investissement lancé par l'exécutif municipal et un crédit de 20 millions de francs voté par l'Assemblée communale pour permettre à la commune d'acquérir, rénover ou construire des immeubles. Aujourd'hui, une dizaine de millions de francs plus tard, de premiers effets qui commencent à se faire sentir. Éclairage sur le projet courageux de Laufenburg, dans le Fricktal.

 Impulsion  
Développer vers l'intérieur

Vue de la vieille ville de Laufenburg par-delà le Rhin. On ne s'étonnera pas que la petite cité figure dans l'Inventaire des sites construits à protéger en Suisse (ISOS). Toutes les photos: Florian Inneman, EspaceSuisse



Il y a du bruit en arrière-fond, des câbles jonchent le sol. Il faut faire attention où l'on met les pieds. Un ouvrier passe furtivement. Le plafond semble avoir besoin d'une rénovation urgente, certains murs n'ont plus l'air tout à fait stables et le sol mérite plus qu'un simple entretien – même le profane s'en aperçoit clairement. Nous sommes dans l'immeuble Adler, sur la place du Marché, au cœur de la vieille ville de Laufenburg. Ce bâtiment remarquable rayonne sur toute la place. L'allure qu'il a se révèle donc déterminante.

Motif de la visite: c'est ici que la ville de Laufenburg investit et construit. Elle s'appuie pour ce faire sur le «concept d'investissement vieille ville» – un nom discret qui désigne pourtant

## C'est ici que la ville de Laufenburg investit et construit.

une politique intelligente et courageuse. En février 2016, l'Assemblée communale a voté un crédit de 20 millions de francs pour acquérir et rénover les immeubles qui le nécessitent dans la vieille ville de Laufenburg et le centre du village de Sulz. En d'autres termes: elle a opté pour une politique foncière active. Depuis, près de 10 millions de francs ont été investis. Deux immeubles sont déjà achevés et deux autres encore en chantier, tous étant bien répartis entre les deux sites. Depuis la fusion de 2010, la commune rurale de Sulz est rattachée à Laufenburg, qui compte aujourd'hui près de 3700 habitantes et habitants.

### Une situation initiale difficile

Au début de l'histoire, il y avait des immeubles dégradés dans la vieille ville, un taux élevé d'aide sociale, la menace d'une hausse de la quotité d'impôts et un exécutif municipal désireux d'agir. Mais une chose après l'autre. À la suite de la fusion, la nouvelle commune avait lancé l'élaboration d'une conception directrice. Au cours du processus, la nécessité de se préoccuper du sort de la vieille ville du fait des mutations structurelles en cours n'avait fait que se confirmer: à Laufenburg comme dans

bien d'autres centres historiques, des commerces fermaient et certains immeubles n'étaient pratiquement plus entretenus, voire même abandonnés. Un groupe de travail avait dès lors été mis sur pied pour dresser un état des lieux minutieux et élaborer un concept pour la vieille ville.

Parallèlement, la situation financière de la commune se tendait toujours davantage, en raison notamment d'un taux d'aide sociale supérieur à la moyenne cantonale. Ce taux était lui-même lié au fait que certains propriétaires n'investissaient pratiquement rien dans leurs immeubles, tout en cherchant à en tirer les loyers les plus élevés possibles – certains locataires bénéficiaient précisément de l'aide sociale. Au-delà de la question morale de savoir quelle attitude adopter à l'égard de personnes se trouvant de toute façon en situation difficile, cette pratique n'était pas sans conséquences financières pour la ville. Le règlement communal sur les constructions stipulait certes que les immeubles de la vieille ville devaient être entretenus, mais ce genre de dispositions est toujours difficile à faire appliquer. En l'absence d'un danger avéré, la commune ne peut guère intervenir.

### Nécessité est mère d'invention

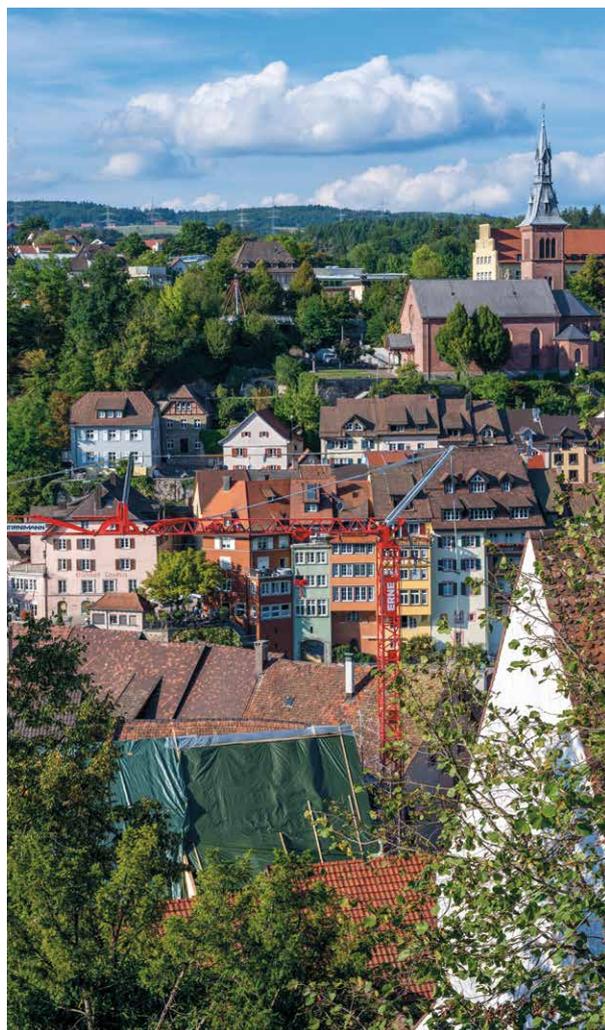
Face à ces multiples défis, et à titre d'alternative à une hausse de la quotité d'impôts, l'idée d'élaborer un concept d'investissement pour la vieille ville a émergé au sein de l'exécutif municipal. Le but est que la commune puisse acquérir des immeubles, les rénover ou reconstruire et les louer – avec plusieurs effets positifs. D'abord, les loyers encaissés alimentent la caisse communale. Ensuite, l'intervention des pouvoirs publics encourage les privés à investir dans la vieille ville – avec pour conséquence d'y voir à nouveau augmenter le nombre d'habitants, et donc les recettes fiscales.

«Le concept d'investissement était un succès avant même que nous arrivions sur le marché», explique André Maier, le conseiller municipal en charge des constructions et dudit concept. De nombreux privés se sont en effet mis à investir dans leurs immeubles avant même que la commune n'en acquière un seul. «Le concept d'investissement a réveillé les





La vieille ville de Laufenburg est un bijou, mais manque parfois d'animation.



La commune a jusqu'ici investi env. 10 millions de francs dans quatre objets, deux dans la vieille ville de Laufenburg et deux dans la localité de Sulz.

gens, il a agi comme une étincelle», poursuit Maier. Christian Müller, de l'administration des constructions, confirme que l'état d'esprit qui règne en vieille ville est passé du négatif au positif. Les travaux entrepris se sont multipliés. Lorsque l'on considère l'ensemble du territoire communal, on constate que c'est en vieille ville que la population augmente le plus. Sans doute ce succès s'explique-t-il par d'autres facteurs encore: d'une part, l'administration conseille bien plus qu'auparavant les maîtres d'ouvrage; d'autre part, les taux d'intérêt bas sont favorables aux investissements.

**Le but est que la commune  
puisse acquérir des immeubles,  
les rénover ou reconstruire  
et les louer.**

À Laufenburg, il existait déjà un précédent: depuis des années, la Bourgeoisie tirait ses revenus de l'immobilier, y compris dans la vieille ville. «Nous voulions sauter dans ce train», commente Maier. Le concept d'investissement de la ville ne constitue au fond rien d'autre qu'une politique foncière active – une notion qui, en général, est plutôt en faveur sur la gauche de l'échiquier politique et dans les villes d'une certaine taille (voir aussi «La parole à», p. 38). «Chez nous, ce n'est pas une question de parti», précise toutefois le conseiller municipal.

#### **Une procédure et des objectifs de rentabilité clairs**

Mais comment fonctionne ce fameux concept? L'exécutif municipal peut acquérir, rénover ou reconstruire des immeubles



Certains bâtiments ont clairement besoin d'investissements.

pour un montant allant jusqu'à 3,5 millions de francs par objet. Un principe important veut que seuls puissent être achetés, en règle générale, des immeubles dont les propriétaires s'approchent eux-mêmes de la commune. La décision d'acquiescer se prend sur la base d'une estimation réalisée par un expert externe et payée par la partie privée, c'est-à-dire par le propriétaire intéressé à vendre. Cette estimation comprend une évaluation sommaire des investissements nécessaires. La question du rendement est ici centrale, l'objectif étant d'obtenir un rendement brut de 5 % et un rendement net de 2,5 %. De tels rendements sont plus faciles à atteindre dans le cas d'une démolition-reconstruction que dans celui d'une rénovation car, dans un immeuble ancien, le risque de surcoûts liés à de mauvaises surprises est plus élevé. De fait, ces objectifs doivent être adaptés aux spécificités de l'objet. De manière générale, la commune table sur un rendement modéré, ce qu'elle est toujours parvenue à obtenir jusqu'ici.

Les décisions d'acquisition sont prises par l'exécutif municipal. S'ensuivent d'ordinaire un crédit d'études et un crédit de construction. Bien que ces montants relèvent du crédit-cadre de 20 millions de francs, ils requièrent chaque fois des décisions spécifiques de l'Assemblée communale. Jusqu'à présent, tous les projets ont été approuvés, et le concept d'investissement jouit de la confiance des citoyens, comme en avaient déjà témoigné les votations y relatives. Et si les discussions préalablement menées au sein de l'exécutif s'étaient, elles, révélées plus animées, celui-ci avait fini par faire bloc derrière le concept.

Actuellement, les autorités ont décidé de marquer un temps d'arrêt. L'exécutif municipal souhaite en effet attendre l'achèvement des deux projets en cours et dresser un bilan mi-



Le concept d'investissement de la commune lance un signal fort pour les privés, qui se remettent eux aussi à investir dans la vieille ville.

## «Le concept d'investissement a réveillé les gens.»

André Maier, conseiller municipal de Laufenburg

nutieux de la situation avant de décider de la suite des opérations. De fait, la commune a dû, dans l'intervalle, éconduire un propriétaire intéressé, dont l'immeuble a fini par être racheté par un privé.

### Acquiescer, élaborer un projet et construire

Une fois que la commune a fait l'acquisition d'un immeuble, il lui reste un gros travail de planification, de conception et de réalisation à fournir avant de pouvoir louer. En ce qui concerne l'élaboration des projets, elle organise en général des concours afin d'obtenir la solution la mieux adaptée au lieu. Les questions de rentabilité revêtent bien sûr une grande importance, mais il s'agit aussi de garantir un certain niveau de qualité et une certaine diversité, notamment dans l'éventail de logements proposé. Le projet «Wir von der Kleinstadt Vier», dans la localité de Sulz, en est un bon exemple. Y sont réalisés des logements de 2,5 à 4,5 pièces, ainsi qu'un appartement-atelier et des locaux pour des activités de loisirs. «De nombreuses communes vendent des immeubles de qualité à des investisseurs et perdent ainsi le contrôle de la situation», analyse Oliver Christen, l'architecte responsable. Il en va différemment à Laufenburg. La commune réalise elle-même les



Laufenburg rénove elle-même l'immeuble Adler, dont elle détermine l'utilisation ...



... et contribue ainsi à redynamiser la vieille ville: des logements, des bureaux et, bientôt, un restaurant (en image).



Rénové, le restaurant affirmera davantage sa présence dans l'espace public.  
Source: Pfiffner.Fischer.Peterhans Architekten, Aarau



La substance bâtie historique permet d'y aménager des logements avec beaucoup de cachet.



À Sulz, le projet lauréat «Wir von der Kleinstadt Vier» apporte une plus-value qualitative par rapport à une adjudication directe. OVI images; Oliver Christen Architekten

Le concept d'investissement porte sur les deux localités de Sulz (en image) et de Laufenburg, dont le caractère est très différent. Les deux communes ont fusionné en 2010.



projets et en garde ainsi toujours la maîtrise. «Elle assure une offre de logements diversifiée et un haut niveau de qualité. Une telle démarche n'a pas d'équivalent à l'heure actuelle», relève Christen. En outre, la commune a la possibilité d'influer directement sur l'affectation des bâtiments, ce qui se révèle particulièrement précieux dans la vieille ville. Dans l'immeuble Adler, par exemple, le rez-de-chaussée restera occupé par un restaurant, ce qui contribuera à maintenir l'attractivité du centre historique.

### Lorsque la ville est la bailleuse

Le concept d'investissement de Laufenburg présente deux particularités: il est garant d'une certaine mobilité résidentielle, et la commune gère elle-même les logements. Le premier aspect est illustré par le projet «Pfarrhof» à Sulz, qui a permis à un couple d'un certain âge de quitter sa maison devenue trop

vaste, tout en restant dans la localité. Tous deux ont grandi ici. «Nous vivions dans une maison entourée d'un grand terrain en pente», raconte la locataire du bâtiment rénové. «Pour des gens de notre âge, c'était difficile. Ici, nous connaissons les gens et ils nous connaissent.» Il est intéressant de noter que cette sorte de bénéfice secondaire, aujourd'hui très appréciée, n'était pas du tout envisagée au moment du lancement du concept.

Quant au second aspect, Christian Müller explique: «Du fait qu'elle assume elle-même la gestion de ses immeubles, la commune y met bien plus de cœur que ne le ferait une grande gérance externe.»

### Une question de point de vue

Laufenburg sort donc aussi des sentiers battus dans la manière dont elle met en œuvre son concept d'investissement. Ce qui est frappant, c'est que, du point de vue de la petite ville du Fricktal, ce concept ne relève pas d'une véritable politique foncière active, mais d'un simple programme d'investissement. La problématique de la politique foncière n'en est pas moins abordée dans le cadre de l'actuelle révision du plan d'aménagement local. Or, pour quelqu'un d'extérieur, Laufenburg semble déjà pratiquer une politique foncière active – y compris en dehors de la vieille ville. Ainsi, le conseiller municipal André Maier mentionne-t-il incidemment que la ville a racheté un immeuble en dehors du crédit-cadre du concept d'investissement, afin d'empêcher qu'un autre acquéreur ne cherche à en tirer un maximum de profit sans entretenir correctement le bâtiment.

Tout ne peut certes pas être fixé par écrit dans des programmes, et tout ne se déroule pas toujours sans le moindre accroc à Laufenburg. Néanmoins, comme la pratique en témoigne, l'exécutif et l'administration communale interviennent de façon stratégique sur le marché immobilier, ce qui permet à la ville d'influer sur son propre développement et de stimuler l'initiative privée, mais aussi d'éviter – du moins en partie – les évolutions indésirables.

## En quoi consiste une politique foncière active au niveau communal?

Par politique foncière active, on entend l'ensemble des actions par lesquelles une commune intervient sur le marché foncier en poursuivant des objectifs bien précis, qui dépassent la volonté de réaliser des gains à court terme en vendant des terrains. Une telle politique peut se traduire par l'acquisition, la vente ou la cession de terrains en droit de superficie, mais aussi par le fait, pour les autorités communales, de jouer un rôle d'intermédiaire. Ainsi la commune ne se limite-t-elle pas à édicter des prescriptions dans son règlement sur les constructions et les zones, mais intervient-elle activement sur le marché afin d'assurer que des terrains soient disponibles le plus rapidement possible pour des projets déterminés – ce qui lui permet d'orienter son développement territorial dans la direction souhaitée.

La parole à

## **Daniel Kolb: «Une politique foncière active, c'est remplacer le hasard par la volonté de façonner son avenir.»**



**Daniel Kolb** est chef cantonal du service du développement territorial du canton d'Argovie.

Photo: mäd

**Monsieur Kolb, l'idée de politique foncière active a longtemps semblé ne concerner que les villes d'une certaine taille. On a toutefois le sentiment que de plus en plus de petites communes s'aventurent sur le marché foncier. Cette impression se confirme-t-elle dans le canton d'Argovie?**

L'intérêt pour le sujet augmente en effet, car une politique foncière active accroît la marge de manœuvre des communes. Il est intéressant de noter que, dans le domaine de la construction routière, l'acquisition préalable des terrains nécessaires est la chose la plus banale du monde. Là, on agit dès qu'un projet se profile à l'horizon. Et, politiquement, personne n'y trouve rien à redire. Mais dans les domaines de la promotion économique, du logement et des autres infrastructures – à l'exception peut-être des écoles –, on se montre encore très réticent dans le canton. Pourtant, nous serions parfois très heureux qu'une politique foncière active ait été menée par le passé et que nous puissions en profiter aujourd'hui.

**Comment expliquer que les politiques foncières actives soient relativement marginales?**

Selon moi, c'est une question d'attitude politique. Beaucoup estiment que l'État n'a pas à intervenir sur le marché foncier et qu'il devrait se limiter à définir le cadre juridique régissant l'affectation du sol et les constructions.

**La commune de Laufenburg a développé son propre modèle de politique foncière active. Est-elle une exception, ou d'autres communes ont-elles adopté une démarche similaire?**

Pour autant que je sache, très peu de communes argoviennes mènent une politique foncière active. Je n'en connais aucune qui ait adopté un programme assorti d'un crédit-cadre aussi

important qu'à Laufenburg. Mais sur près de 200 communes au total, je ne peux pas exclure que d'autres se soient engagées sur une voie comparable.

### En matière de politique foncière, l'argent joue un rôle primordial. À quoi un exécutif communal doit-il être attentif à cet égard?

Ce qui est déterminant, c'est le montant que l'exécutif a la compétence de déboursier pour acquérir des terrains, et ce montant varie considérablement d'une commune à l'autre. Lorsqu'il s'agit d'acquérir du foncier, il faut pouvoir agir vite. Or, s'il faut d'abord attendre une décision de l'Assemblée communale, une commune sera souvent trop lente par rapport à des acteurs privés.

«Lorsqu'il s'agit d'acquérir des terrains, il faut pouvoir agir vite.»

### N'est-il pas risqué pour une petite commune d'investir dans l'achat de terrains?

On croit souvent qu'acquérir des terrains, c'est dépenser de l'argent dont on ne reverra plus la couleur. Or, cet argent est simplement placé autrement: un terrain constitue une contre-valeur. Bien sûr, il faut être prudent quand on achète un bien-fonds. La politique foncière d'une commune doit rester dans l'intérêt public et faire l'objet d'une gestion scrupuleuse.

«La politique foncière d'une commune doit rester dans l'intérêt public.»

### Une politique foncière active accroît la marge de manœuvre de la commune, disiez-vous.

J'en suis convaincu. Fondamentalement, le but est de concrétiser des intérêts publics. Les privés visent d'abord à réaliser les leurs – et c'est bien légitime. Si une commune arrive à la conclusion qu'il est dans l'intérêt public de réaliser un projet déterminé quelque part, il lui faudra des terrains pour le faire. C'est là qu'une politique foncière active accroîtra sa marge de manœuvre.

### Pouvez-vous l'illustrer par des exemples concrets?

L'évolution démographique nécessite un peu partout de construire des locaux scolaires. Si une commune doit agrandir une école, il lui sera peut-être difficile d'acquérir des terrains

bon marché. Certains privés tirent profit de ce genre de situations. Mais si la commune possède elle-même des terrains, un échange de parcelles représentera peut-être une bonne solution. Un autre domaine où la politique foncière intervient est la promotion économique. Lorsque des entreprises locales veulent s'agrandir ou que de nouvelles entreprises souhaitent s'établir dans une commune, les pouvoirs publics pourront réagir tout différemment s'ils sont eux-mêmes en mesure de proposer des terrains. Sinon, tout dépendra du fait que des privés soient prêts à vendre. C'est donc, dans ce cas de figure, un troisième acteur qui entre en jeu – acteur qui défendra avant tout ses propres intérêts. Tant les PME que les grandes entreprises veulent en général pouvoir mettre leurs nouveaux locaux en service deux à trois ans après s'être décidées pour un site d'implantation. Il peut donc se révéler déterminant que la commune possède elle-même des terrains équipés et prêts à être construits.

### Vous avez évoqué les équipements publics et la promotion économique. Qu'en est-il du logement?

Dans le domaine du logement, une offre diversifiée et des prix abordables sont des aspects qui revêtent toujours plus d'importance. La diversification de l'offre est dans l'intérêt public, tant du point de vue de la taille des logements que de leur statut, en propriété ou en location. Si une commune ne dispose, pour agir à ce niveau, que des prescriptions de son règlement sur les constructions, cela aura moins d'impact que si elle peut elle-même proposer des terrains et choisir les maîtres d'ouvrage. À moins qu'elle n'intervienne elle-même comme maître d'ouvrage et puisse ainsi déterminer directement l'offre de logements, comme c'est le cas à Laufenburg.

### Le marché privé n'est-il pas de nature à générer de lui-même une offre variée?

Le marché privé vise souvent – ce qui est compréhensible – à obtenir un rendement maximal, et pas forcément une offre diversifiée. Si un site se prête particulièrement bien à un habitat adapté aux personnes âgées et qu'on laisse jouer le marché, ce sera un hasard si les logements qui sont construits correspondent en effet à ce créneau. Or, une politique foncière active, c'est remplacer le hasard par la volonté de façonner son avenir. Si les autorités communales possèdent une telle volonté, elles pourront la réaliser bien plus efficacement avec leurs propres terrains.

### La capacité de mener une politique foncière active est-elle liée à la taille de la commune?

Non, c'est une erreur de croire qu'une telle politique est réservée aux grandes communes. Il existe des besoins dans



Le développement du site d'Attisholz à Riedholz, issu de la politique foncière active du canton de Soleure, est un projet phare qui rayonne au-delà des limites cantonales. Photo: Annemarie Straumann, EspaceSuisse

toutes les localités. L'important, c'est que celles-ci disposent d'outils adaptés à leur propre situation et qu'elles agissent en conséquence. Dans une commune, passer en force n'est pas possible. L'approbation de la population est indispensable, d'autant qu'il s'agit toujours, en fin de compte, de l'argent des contribuables. L'exécutif communal doit s'assurer du soutien des citoyens.

«C'est une erreur de croire qu'une politique foncière active est réservée aux grandes communes.»

#### Nous avons jusqu'ici parlé de l'échelon communal. Le canton d'Argovie mène-t-il lui aussi une politique foncière active?

Il en est de plus en plus souvent question, surtout dans les domaines des infrastructures et de la promotion économique. Mais il n'y a pour l'instant aucun programme, aucune stratégie politique en la matière.

#### Le développement du site Attisholz, dans le canton de Soleure, où une entreprise de pointe a choisi de s'implanter, a-t-il agi comme un aiguillon?

Oui, le cas d'Attisholz a sans conteste eu de l'écho au-delà des frontières cantonales. Le canton d'Argovie a récemment acquis six hectares de terrains dans le secteur du Sisslerfeld,

dans le Fricktal. Cela non pas à des fins spéculatives, mais pour promouvoir le développement du périmètre. Le Sisslerfeld est la plus grande zone d'activités économiques du canton; c'est donc un pôle de développement d'importance cantonale. Mais cette acquisition constituait une exception. On observe maintenant quels en seront les effets.

#### Le canton soutient-il les communes qui souhaitent mener une politique foncière active?

Nous n'avons pas d'autres moyens d'aider les communes que de les conseiller. Cela se fait dans le cadre de nos échanges habituels avec elles, notamment en lien avec leurs plans d'aménagement. Au-delà de cela, il n'existe pas d'offre de conseil spécifique. Le canton peut accorder un soutien financier aux communes dans le cadre de leurs travaux de planification, par exemple pour des concours, mais les questions de politique foncière ne sont pas concernées au premier chef.

#### Quels arguments feriez-vous valoir pour convaincre les communes de s'engager dans une politique foncière active?

Une telle politique apporte une plus-value et une certaine marge de manœuvre dans la réalisation des intérêts publics. Sur le papier, les nobles principes et les grandes idées foisonnent. Une politique foncière active permet de se rapprocher de ces objectifs et de les concrétiser.

Interview: Florian Inneman, EspaceSuisse

# Une demande de permis dans une zone réservée est-elle automatiquement suspendue?

**Notre commune est en train de modifier son plan d'affectation. Elle a adopté une zone réservée sur une partie de son territoire afin de ne pas entraver la planification future. Un propriétaire a déposé une demande de permis de construire dans cette zone réservée. Comment traiter cette demande?**

La zone réservée (art. 27 LAT) est une sorte de mise sous cloche d'une partie du territoire afin que rien n'y soit autorisé qui puisse entraver le futur plan d'affectation. Cette mise sous cloche concerne les demandes de permis de construire qui sont déposées après l'adoption de la zone réservée. Celles qui ont été déposées avant l'adoption de la zone réservée sont, dans la pratique, souvent suspendues, dès le moment où l'examen d'un projet de construction doit – sauf règle cantonale contraire – se fonder sur le droit applicable au moment de la décision de première instance. Une zone réservée ne peut être décidée que si des démarches concrètes sont en cours pour modifier le plan d'affectation, ce qui est le cas chez vous.

## Art. 27 LAT zones réservées

- <sup>1</sup> S'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose, l'autorité compétente peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités. À l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation.
- <sup>2</sup> Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus; le droit cantonal peut prolonger ce délai.

Selon le libellé de cet article, la mesure vise à assurer la planification future, mais non pas à empêcher toute nouvelle construction. Le respect du principe de proportionnalité exclut uniquement des projets en contradiction avec le nouvel amé-

nagement prévu ou qui pourraient en compliquer l'application. Pour que des travaux de construction puissent être autorisés, ils doivent respecter le futur nouveau plan d'affectation et son règlement – même si celui-ci n'est pas encore entré en vigueur –, et être conformes au plan d'affectation et son règlement (encore) en vigueur. La zone réservée ne dispense pas du respect du droit encore en vigueur (effet anticipé négatif).

L'article 27 LAT ne donne, en revanche, pas la possibilité d'appliquer le futur nouveau plan d'affectation et son règlement qui ne sont pas encore entrés en vigueur, en lieu et place du plan d'affectation et son règlement (encore) en vigueur. Un tel effet anticipé positif se heurterait à l'impératif de la sécurité de droit et au principe de la légalité. Il n'est pas admissible.

Donc, dès le moment où les projets de construction qui vous sont soumis respectent le droit actuel (plan de zone et règlement actuels) et n'entravent pas le droit futur (y répondent même, vu que vous avez déjà établi un canevas assez précis), une autorisation de construire devrait pouvoir être délivrée.

**Christa Perregaux**

Avocate, directrice adjointe d'EspaceSuisse



## Cas pratiques en ligne

EspaceSuisse conseille les responsables de la planification des communes, des villes et des services cantonaux confrontés à des questions relevant du droit de l'aménagement du territoire. Nous publions les cas les plus intéressants ou les plus épineux dans notre périodique Inforum ainsi que sur notre site Internet, sur lequel vous trouvez la liste des questions déjà traitées.

[espacesuisse.ch](https://www.espacesuisse.ch) > Conseil > Conseil juridique > Cas pratiques

## ... conseille

EspaceSuisse est l'Association suisse pour l'aménagement du territoire. Nos membres obtiennent rapidement et gratuitement des réponses à leurs questions ayant trait au développement territorial et aux constructions. Nos conseils relèvent principalement du droit des constructions, de l'aménagement et de l'environnement.

Les villes et les communes profitent en outre de nos offres de conseil en aménagement. Une équipe d'expert-es leur apportent un soutien lors de questions en lien avec le développement vers l'intérieur et la qualité de l'urbanisation, avec un accent sur le processus.

## ... informe

Nous tenons nos membres informés des dernières tendances liées au développement territorial par le biais de notre publication Inforum, qui traite de plusieurs sujets, du dossier Territoire & Environnement, qui approfondit une thématique, et, de manière continue, avec la rubrique «Sous la loupe» de notre site Internet ainsi qu'au travers de nos deux Newsletter.

## ... commente

EspaceSuisse a édité le Commentaire pratique de la loi sur l'aménagement du territoire. Cet ouvrage de référence sert de guide pour l'application des dispositions légales de façon conforme au droit.

## ... documente

Nous résumons les principaux arrêts du Tribunal fédéral relevant du droit des constructions, de l'aménagement du territoire et de l'environnement dans notre recueil de jurisprudence, auquel il est possible de s'abonner. En outre, nous gérons une base de données avec de bons exemples de développement urbain, ainsi qu'une importante photothèque. Il est possible de s'abonner gratuitement à nos deux Newsletter.

## ... forme

Nous organisons régulièrement, en collaboration avec nos sections, des journées d'étude, des séminaires et des cours en lien avec l'aménagement du territoire. Notre cours «Introduction à l'aménagement du territoire» est particulièrement prisé.

## ... crée des liens

Nous entretenons des contacts étroits avec les principaux acteurs du développement territorial. Nous participons à des consultations sur des lois fédérales relevant de l'aménagement du territoire, assurons le secrétariat de l'Inter-groupe parlementaire pour le développement territorial et nous engageons pour un développement du territoire durable à l'échelon suisse.

Le **Commentaire pratique LAT** est un ouvrage de référence. Il a été entièrement remanié après le changement de paradigme de la loi révisée sur l'aménagement du territoire (LAT1). Le Commentaire pratique contribue à une mise en œuvre uniforme de la loi à l'échelle nationale. Les quatre tomes qui le composent sont disponibles en français et en allemand. Les membres d'EspaceSuisse bénéficient d'un rabais de 10%. Commandes en ligne via: [schulthess.com](http://schulthess.com).



Tome 1:  
Planifier  
l'affectation



Tome 2:  
Construire hors  
zone à bâtir



Tome 3:  
Planification  
directrice et  
sectorielle, pesée  
des intérêts



Tome 4:  
Autorisation de  
construire, procédure  
et protection  
juridique

# EspaceSuisse Formation

## Cours

### Introduction à l'aménagement du territoire, spécial «canton du Jura»

Delémont JU, 9/16/23.3.2023

La nouvelle loi sur l'aménagement du territoire exhorte la Confédération, les cantons et les communes à favoriser l'urbanisation vers l'intérieur et à privilégier la qualité. Les conseillères et les conseillers communaux, de même que les employé-es des services communaux et cantonaux, ont à prendre des décisions ayant des conséquences sur la cohabitation, la qualité de vie et les finances des communes.

L'édition de mars 2023 s'adressera en priorité aux communes jurassiennes. Le programme des trois modules a été élaboré en collaboration avec la Section cantonale de l'aménagement du territoire du canton du Jura.

En novembre 2023, une édition au contenu général sera proposée, à Berne, à tous les cantons confondus. Veuillez réserver les dates suivantes: 9/16/23.11.2023. Le programme est en cours de préparation.

Inscription par e-mail à:

[info@espacesuisse.ch](mailto:info@espacesuisse.ch)

ou via [espacesuisse.ch](https://www.espacesuisse.ch) > formation

Vous trouverez, sur notre site Internet, nos offres de formation ainsi que les mesures sanitaires en vigueur lors de nos manifestations.

## Pré-annonce

### Séminaire

#### Le paysage dans le milieu bâti Des espaces ouverts de qualité grâce à une planification globale

Morges VD, 27.4.2023

Le développement vers l'intérieur de qualité comprend des espaces libres variés, de grande valeur écologique, bien aménagés et utilisables. Il s'agit notamment des jardins ou des espaces d'eau, des arbres dans la rue ou des sols non imperméabilisés. Lors d'opérations de développement vers l'intérieur, la question de la qualité, et notamment des espaces verts, est déterminante.

Des questions telles que «Quelles sont les exigences, quels sont les déficits à combler?», «Quels instruments et procédures permettent de trouver de bonnes solutions et comment les mettre en œuvre?», «Que signifie une planification globale des espaces libres?», seront au centre du séminaire.

Les réponses seront discutées lors d'exposés de spécialistes du paysage et de l'aménagement du territoire ainsi que lors d'une visite à Morges.

Le programme détaillé est en cours de préparation et sera publié prochainement.

### Journée d'étude La culture du bâti dans les communes

Aarau, 6.6.2023

Les communes et les villes ont une grande influence sur le choix et la façon

dont une culture du bâti se développe localement. Quels sont les avantages d'une culture du bâti pour le développement d'une commune ou d'une ville? Comment obtenir une meilleure qualité en matière de construction et de planification? Une journée d'étude, organisée conjointement par l'OFC, Patrimoine suisse, la Haute école de Lucerne et EspaceSuisse, répondra à ces questions sous l'angle de la pratique et à l'échelon communal.

### Congrès annuel

#### L'aménagement du territoire et les limites de la croissance

Soleure, 29.6.2023

Le changement climatique nous fait avant tout prendre conscience de la vitesse à laquelle notre monde change. Les limites de la croissance constituent un débat plus actuel que jamais. L'aménagement du territoire a sa part de responsabilité et il doit être repensé, afin de pouvoir relever les grands défis auxquels il est confronté. Lors du congrès annuel d'EspaceSuisse, nous nous efforcerons de dégager des pistes pratiques sur la façon d'amorcer cette transformation et de mettre en œuvre un développement territorial durable. Comment les actrices et les acteurs de l'aménagement du territoire peuvent-ils agir afin de contribuer à ce changement de taille? Quelle est la part de post-croissance déjà présente dans l'aménagement du territoire? Comment les conflits liés à l'utilisation du territoire peuvent-ils être réglés? Voici quelques questions, parmi d'autres, qui seront abordées et discutées ensemble.

