

C.2 Qualité des zones à bâtir

Décision du Conseil d'Etat : **14.06.2017**

Interaction avec fiches : **B.1, B.2, C.1, C.3, C.5, C.8, D.1, D.5, E.3**

Adoption par le Grand Conseil : **08.03.2018**

Approbation par la Confédération : **01.05.2019**

Stratégie de développement territorial

- 1.4 : Préserver les paysages naturels et culturels
- 2.3 : Viser une qualité élevée de l'urbanisation et de l'architecture dans les centres touristiques
- 3.1 : Maintenir les fonctions et les populations résidentes dans les villages et les communes
- 3.3 : Encourager un habitat et une urbanisation de haute qualité
- 3.4 : Agir contre l'étalement urbain, veiller à une utilisation mesurée du sol et développer l'urbanisation vers l'intérieur
- 3.5 : Viser des densités élevées de construction dans les lieux appropriés et valoriser en même temps les espaces publics
- 3.7 : Coordonner l'urbanisation et les transports
- 4.5 : Encourager la mobilité douce, en particulier dans les espaces urbains
- 5.2 : Réduire la consommation des ressources et des énergies

Instances

Responsable: SDT

- Concernées:**
- Confédération
 - Canton: SAJMTE, SBMA, SEFH, SEN
 - Commune(s): Toutes
 - Autres

Contexte

Conjointement à leur dimensionnement (fiche C.1 « Dimensionnement des zones à bâtir dévolues à l'habitat »), la qualité des zones à bâtir revêt une grande importance, car elle contribue à l'attractivité de ces zones, tant pour les habitants que pour les touristes, au bien-être de la population (qualité du cadre de vie) et à la construction de l'identité culturelle.

La qualité des zones à bâtir, que ce soit celle des zones destinées à l'habitat, aux activités économiques ou aux infrastructures publiques, est prise dans un sens général. Elle concerne les espaces construits et non construits, et englobe autant la conception urbanistique et architecturale (aspect esthétique) que les relations fonctionnelles au sein du milieu bâti (p.ex. distances courtes entre les fonctions, mixité des affectations), les besoins sociaux (p.ex. approvisionnement en biens et services de base à proximité, préservation de l'identité culturelle), les exigences économiques (p.ex. coûts d'investissement, logements abordables) et l'aspect environnemental (p.ex. performance énergétique des bâtiments, « nature en ville », paysage sonore, qualité de l'air).

Une mauvaise qualité des zones à bâtir s'observe particulièrement dans les situations suivantes :

- nouvelles zones construites de manière aléatoire et non coordonnée en raison d'une planification des infrastructures de transport et des espaces publics insuffisante, voire inexistante ;
- nombreux quartiers de villas associés à une consommation élevée du sol et générant un trafic motorisé important ;
- bâtiments inoccupés et mal entretenus dans les centres anciens des villages ;
- quartiers de vieux bâtiments peu isolés et consommant beaucoup d'énergie.

C.2 Qualité des zones à bâtir

Le dimensionnement approprié des zones à bâtir contribue à inverser ces tendances.

Le Projet de territoire suisse a fixé des objectifs et déterminé des stratégies en vue d'un développement territorial plus durable. Une d'entre elles « vise à mettre en valeur le milieu bâti et les paysages. En garantissant une utilisation modérée du sol et une densification qualitative du milieu bâti, et en prenant en compte de manière précoce les paysages dans les planifications, il est possible de promouvoir simultanément la diversité régionale et la qualité de l'espace urbanisé ».

L'article 8a al. 1 de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), relatif au contenu du plan directeur dans le domaine de l'urbanisation, indique que celui-ci doit notamment définir la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti ainsi que la manière de renforcer la requalification urbaine.

La densification du milieu bâti doit être développée dans les lieux appropriés, particulièrement dans les espaces urbains ou les villages centraux présentant une bonne offre en emplois, commerces, services, approvisionnement et biens desservis par les transports en commun. Par ailleurs, il convient de favoriser des types de construction économes en sol, également dans les zones rurales.

La performance de la desserte, la capacité d'absorption des infrastructures et équipements existants et les coûts globaux de l'opération doivent également être pris en considération dans les processus de densification.

Par ailleurs, il est important que le développement à l'intérieur du milieu bâti aille de pair avec un cadre de vie de qualité. D'une part, il doit tenir compte du contexte urbanisé (entre autres implantation et gabarit), et des bâtiments caractéristiques, générateurs d'identité, qu'il convient de sauvegarder (notamment Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS)), mais aussi des normes relatives à la protection contre le bruit. D'autre part, il faut veiller à accompagner cette densification par un aménagement d'espaces non construits publics (p.ex. voiries, places, parcs et espaces verts) et privés (p.ex. cours, jardins) de qualité et en suffisance. Ces espaces libres permettent en effet de créer des respirations dans le tissu bâti, de valoriser le patrimoine architectural et paysager, d'améliorer la qualité de l'air et du climat dans les lieux habités, de favoriser la convivialité, et d'offrir une place à la nature et à la biodiversité au sein des milieux urbanisés.

Si les conditions le permettent, l'espace public est conçu de manière à accueillir plusieurs fonctions : mobilité de transit ou de desserte, déplacements doux, rencontre (p.ex. bancs, aires de jeux), commerces (p.ex. terrasses de restaurants et cafés), marchés, manifestations, etc. Il doit en outre être aménagé de manière à être accessible à tous les usagers (p.ex. personnes à mobilité réduite, enfants) et ce, en toute sécurité.

La qualité des aménagements de l'espace public peut par ailleurs inciter les habitants à mettre en œuvre des projets privés de requalification urbaine.

La perméabilité du tissu urbanisé contribue également à la qualité du cadre de vie, tant pour les habitants que pour les usagers. En effet, la création d'un réseau de mobilité douce permet de réduire les distances entre les lieux de résidence, de travail et de loisirs, et de diminuer ainsi l'impact de la mobilité sur l'environnement, donc de réduire la pollution de l'air et les nuisances sonores. Cette qualité du cadre de vie passe en outre par une bonne desserte en transports publics ainsi que par l'amélioration de la politique du trafic de transit (aménagement qualitatif des traversées de localités).

Le développement vers l'intérieur est toutefois souvent empêché par le manque de disponibilité des terrains concernés, principalement à cause de leur thésaurisation ou d'une structure parcellaire inadéquate. Un autre problème est l'utilisation souvent faible des surfaces bâties, notamment à cause d'un faible indice fixé dans le règlement communal des constructions et des zones (RCCZ).

Une utilisation judicieuse et mesurée du sol passe dès lors, en plus d'un équipement adapté, par une gestion foncière globale qui permet une meilleure occupation des surfaces sous-utilisées (remaniements parcellaires, adaptation de l'indice, droit d'emption).

Dans les centres urbains et touristiques, ainsi que dans l'espace multifonctionnel de plaine, une urbanisation dense, de haute qualité et de proximité est encouragée. Il faut également veiller à développer de manière

C.2 Qualité des zones à bâtir

coordonnée les différentes fonctions (habitat, mobilité, emploi, approvisionnement, loisirs) afin d'améliorer la mobilité et réduire ainsi les impacts du trafic, en privilégiant aussi les modes de transport alternatifs (p.ex. transports publics, mobilité douce). Quant aux espaces publics, ils doivent être conçus de manière à structurer l'urbanisation et constituer des lieux de rencontre.

Dans les communes de l'espace des coteaux et vallées latérales, le développement vers l'intérieur permet de limiter l'étalement des constructions qui dévalorise le paysage et nuit à l'attractivité de ces espaces, tant pour les habitants que pour les touristes, et donc pour le développement économique. Cette densification permet également de redonner vie au cœur de certaines localités confrontées au dépérissement de leur centre. Les centres historiques de villages qui se distinguent par une architecture traditionnelle doivent être mis en valeur et redynamisés aux niveaux urbanistique, architectural et fonctionnel, notamment par la réhabilitation et la rénovation des bâtiments, et par un aménagement des espaces publics mettant en valeur le patrimoine architectural et paysager.

Une offre de logements abordable pour tous les segments de la population contribue aussi à l'attractivité à long terme d'une commune et au bon fonctionnement de la vie associative et sociale locale, notamment grâce à la mixité intergénérationnelle. Dans les communes touristiques, la population locale doit également pouvoir accéder à des logements à des conditions acceptables.

Dans le cadre de la politique régionale cantonale, une aide au logement peut également être octroyée dans les zones qui présentent des problématiques spécifiques aux zones de montagne et du milieu rural, selon l'ordonnance sur la loi sur la politique régionale.

Coordination

Principes

1. Développer l'urbanisation vers l'intérieur et densifier dans les lieux appropriés, en respectant la structure traditionnelle de l'urbanisation, le patrimoine bâti existant (notamment ISOS) et la qualité du cadre de vie, si nécessaire au moyen de la définition d'un périmètre de développement.
2. Encourager une urbanisation et une architecture de haute qualité dans les zones urbaines, rurales et touristiques.
3. Favoriser la mixité fonctionnelle, sociale et intergénérationnelle des quartiers, et promouvoir la disponibilité de logements à prix abordables.
4. Aménager les espaces publics (p.ex. voiries, places, parcs) de manière à en favoriser l'usage multifonctionnel ainsi qu'à assurer leur sécurité et leur convivialité.
5. Préserver et mettre en valeur le patrimoine architectural, urbanistique, culturel et paysager, notamment par des opérations de requalification urbaine et par un aménagement adéquat de l'espace public.
6. Revaloriser et redynamiser les centres historiques des villages, tant d'un point de vue urbanistique que fonctionnel.
7. Coordonner le développement de l'urbanisation avec la desserte en transports publics et promouvoir la mobilité douce.
8. Maintenir et renforcer la présence de la nature et de la biodiversité en ville, notamment par la végétalisation de l'espace urbanisé.
9. Encourager les structures urbanistiques qui favorisent l'utilisation efficace de l'énergie, et stimuler la rénovation et la construction de bâtiments à haute performance énergétique.

C.2 Qualité des zones à bâtir

Marche à suivre

Le canton:

- a) veille à ce que les communes, dans le cadre de l'élaboration de leur plan d'affectation des zones (PAZ) et de leur règlement communal des constructions et des zones (RCCZ), définissent et formulent des objectifs stratégiques pour développer une urbanisation et une architecture de qualité ;
- b) veille à ce que les communes orientent prioritairement l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti existant ou en connexion directe avec celui-ci et encourage les opérations de requalification urbaine ;
- c) incite à la mise en place d'une politique foncière active, en proposant notamment aux communes des instruments leur permettant de mobiliser les réserves internes au milieu bâti, et soutient les études relatives aux réserves d'utilisation et aux potentiels de densification de la zone à bâtir ;
- d) améliore la qualité de ses infrastructures et de ses espaces publics, et met en place des conditions attrayantes pour la mobilité douce et les transports publics ;
- e) soutient les projets de rénovation et de revitalisation des centres historiques de villages.

Les communes:

- a) déterminent des objectifs stratégiques (stratégie, plan directeur, masterplan) concernant leur développement territorial et urbanistique en vue d'un développement de l'urbanisation vers l'intérieur de qualité, qui favorise également une mixité fonctionnelle, sociale et intergénérationnelle ;
- b) définissent des dispositions adéquates dans leurs instruments de planification (PAZ, RCCZ, plan d'aménagement détaillé, plan de quartier), telles que l'inscription d'un indice minimal et de prescriptions urbanistiques et architecturales ;
- c) mobilisent les terrains à bâtir et les bâtiments non utilisés à l'intérieur des zones urbanisées, si nécessaire, par exemple, au moyen de remembrements parcellaires ou de l'utilisation, dans des cas exceptionnels, du droit d'emption, tout en réservant des terrains pour des espaces libres et des espaces verts de grande qualité ;
- d) s'assurent que les opérations de rénovation et de densification, telles que la surélévation de bâtiments ou leur agrandissement, la requalification ou le remplacement du bâti existant, et le comblement de brèches dans le tissu bâti, se fassent dans le respect du patrimoine bâti et non bâti (inventaires ISOS, IVS, IFP) et de l'identité spécifique des lieux ;
- e) aménagent de manière attractive les espaces publics et espaces verts (réduction des nuisances dues au trafic, multifonctionnalité, sécurité, convivialité) et mettent en place des itinéraires et des infrastructures de mobilité douce sûrs et directs en les coordonnant, si nécessaire, au niveau intercommunal ;
- f) développent des modes d'urbanisation économes en énergie et incitent à recourir aux énergies renouvelables dans le cadre de la rénovation ou de la construction des bâtiments, en fixant si nécessaire des prescriptions claires dans leur RCCZ ;
- g) privilégient la mise en concours d'architecture pour des projets situés dans des lieux stratégiques ;
- h) favorisent dans la mesure du possible la desserte en transports publics.

Documentation

Etat de Fribourg, Canton du Valais, Canton de Neuchâtel, **Les enjeux du développement vers l'intérieur**, 2017
OFL, **Logement à prix avantageux : Un kit d'options à la disposition des villes et des communes**, 2014
AZUR, **Analyse des zones à bâtir – Indice de dispersion du bâti**, 2013
DETEC, ARE, **Complément au guide de la planification directrice**, 2013

C.2 Qualité des zones à bâtir

ARE, **Changement climatique et développement territorial – Un outil de travail pour aménagistes**, 2013

DETEC, ARE, **Aménager et construire plus dense**, Forum du développement territorial 2/13, 2013

AZUR, SITTEL, **Analyse des zones à bâtir**, 2012

Conseil fédéral, **Stratégie pour le développement durable 2012-2015**, 2012

Conseil fédéral, CdC, UVS, ACS, **Projet de territoire suisse**, 2012

COTER, **Densification de l'espace bâti et qualité urbaine – Prise de position du Conseil de l'organisation du territoire**, 2012

VLP-ASPAN, **Densification et qualité de vie**, Territoire & Environnement n° 1/12, 2012

Patrimoine suisse, **Pour une densification de qualité – Prise de position**, 2011

DETEC, ARE, **Concept pour un développement urbain vers l'intérieur – Aide de travail pour l'élaboration des projets d'agglomération transport et urbanisation**, 2009