



Rapport

Dispositions destinées à promouvoir la densification et à lever les obstacles qui l'entravent

Mandant : Office fédéral du développement territorial (ARE)

Mandataire : EspaceSuisse, Association pour l'aménagement du territoire
Samuel Kissling, MLaw
Lukas Bühlmann, Dr h.c., directeur

Berne, 29 mars 2019

Annuaire

1	Introduction	3
2	Mesures destinées à assurer la disponibilité des terrains à bâtir et à inciter les propriétaires à construire	4
2.1	Dispositions cantonales visant à assurer la disponibilité des terrains à bâtir	4
2.1.1	Dispositions visant à assurer la disponibilité des terrains non encore bâtis	4
2.1.2	Dispositions visant à assurer la disponibilité des terrains déjà bâtis	5
2.2	Suppression de servitudes	8
3	Prescriptions en matière de densité	9
3.1	Prescriptions en matière de densité en cas de classement en zone à bâtir	10
3.2	Densités minimales dans les zones à bâtir existantes	11
4	Bonus d'utilisation du sol dans les procédures d'autorisation de construire	13
5	Plans d'affectation spéciaux : des instruments de densification éprouvés	15
6	Formulation plus ouverte des prescriptions de zones et procédures innovantes	17
7	Les activités transitoires : des activités pionnières	20
8	Flexibilisation des prescriptions en matière de desserte	21
9	Protection des sites construits et protection contre le bruit : des entraves ?	23
9.1	Protection des sites construits	23
9.2	Protection contre le bruit	27
10	Conclusions	29
	Annexe	30

La forme masculine est utilisée pour alléger le texte mais comprend bien entendu toujours les genres masculin et féminin.

Couverture : Villes et communes sont appelées à lutter contre le mitage du territoire en privilégiant la densification urbaine. Cette maison individuelle, sise au Friedheimweg à Berne, devra céder la place à un immeuble d'habitation collectif.

1 Introduction

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) et les lois cantonales sur l'aménagement du territoire et les constructions n'ont pas permis de faire suffisamment barrage à l'étalement urbain. La révision de 2012 de la LAT (LAT 1) a cependant induit un changement de paradigme, en ce sens qu'il s'agit désormais d'abord de développer l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti avant de pouvoir procéder à de nouveaux classements en zone à bâtir. L'objectif principal est d'accroître la densité d'habitants et d'emplois au sein du milieu bâti existant. L'un des principaux moyens de l'atteindre est la densification du bâti, qui constitue l'objet du présent rapport. Ainsi la LAT 1 exige-t-elle que les brèches dans le milieu bâti soient comblées, que les friches – industrielles ou autres – soient transformées en quartiers urbains et que les surfaces sous-exploitées fassent l'objet d'une meilleure utilisation. Construire à l'intérieur des villes et villages existants se révèle exigeant et complexe, parce que les conflits y sont plus importants et que les intérêts spécifiques s'y manifestent avec plus de vigueur qu'en rase campagne ou dans de vastes friches n'appartenant souvent qu'à un petit nombre de propriétaires.

Les nombreux obstacles susceptibles d'entraver la densification urbaine ont incité l'ancien conseiller national bernois Alec von Graffenried à déposer un postulat demandant au Conseil fédéral de soumettre à l'Assemblée fédérale un rapport relatif au potentiel de densification du bâti dans les centres urbains bien desservis (14.3806). Le Conseil fédéral y a répondu par le rapport intitulé « Comment encourager la densification des constructions dans les centres urbains ? », où sont identifiés les obstacles potentiels à la densification visée. Les obstacles en question empêchent rarement tout développement vers l'intérieur, mais sont susceptibles d'en compliquer beaucoup la réalisation. Hormis les aspects socioculturels, techniques et économiques que fait intervenir la densification urbaine, les contraintes juridiques auxquelles elle est soumise jouent un rôle de premier plan¹. Ainsi les prescriptions en matière de construction (p. ex. distances aux limites) et d'affectation (p. ex. monofonctionnalité de certaines zones d'importance stratégique) ou les dispositions relatives à la garantie de la propriété peuvent-elles entraver fortement la mobilisation des réserves foncières et, partant, la densification urbaine. L'illustration la plus courante en est donnée par les propriétaires qui thésaurisent leurs terrains à bâtir, alors que ceux-ci revêtent une importance cruciale pour le développement du secteur concerné. S'y ajoutent les conflits survenant avec d'autres objectifs, notamment ceux relevant de la protection du paysage, des sites construits et du patrimoine, ou de la protection des intérêts des voisins.

Les autorités politiques tentent souvent de désamorcer ces conflits en édictant de nouvelles règles. Or, l'expérience montre que des dispositions plus restrictives produisent rarement les meilleurs projets. Tout au plus se montrent-elles aptes à empêcher la réalisation d'opérations indésirables. Assurer une densification de qualité se révèle très complexe et dépend beaucoup du contexte local. Un bon projet ne résulte en général pas de l'application mécanique de règles strictes, mais de l'exploitation créative d'un cadre juridique offrant aux concepteurs une certaine marge de manœuvre.

La présente étude montre comment l'on peut réagir aux obstacles à la densification et par quelles règles on peut promouvoir le développement vers l'intérieur. Les réflexions proposées concernent surtout le droit cantonal², la législation fédérale sur l'aménagement du territoire ne définissant en effet que le cadre auquel doivent se conformer les instruments et procédures édictés par les cantons. Maintes restrictions découlent cependant aussi de la législation fédérale spéciale, celles relevant de la protection contre le bruit et de la protection des sites construits faisant, dans ce rapport, l'objet d'un commentaire spécifique (ch. 9).

¹ CONSEIL FEDERAL, Comment encourager la densification des constructions dans les centres urbains ? Rapport donnant suite au postulat 14.3806 von Graffenried du 24 septembre 2014, Berne 2017, p. 13 ss.

² Le libellé des dispositions cantonales citées est donné en annexe, aux pages 30 ss.

Pour assurer un développement vers l'intérieur de qualité et gérer la grande complexité des opérations de densification, les instruments de planification informels et la conception des processus de planification revêtent une importance déterminante. La présente étude y consacre également quelques développements (ch. 6). Les autorités de planification doivent réfléchir en amont au développement futur des territoires concernés. Des documents stratégiques (conceptions directrices, projets de territoire, etc.) permettent d'anticiper et de prévenir les conflits. Aussi certains cantons – notamment ceux de Genève, de Lucerne et d'Uri – exigent-ils expressément des communes qu'elles établissent des conceptions directrices de l'urbanisation ou des plans directeurs communaux. Depuis la révision législative de 2012, les cantons sont eux aussi tenus de mener des réflexions stratégiques sur le développement futur du territoire cantonal et de les ancrer dans leur propre plan directeur. Il importe par ailleurs que les études de base (concernant p. ex. les réserves foncières) soient élaborées et mises à disposition au moment opportun. Car si de tels travaux préparatoires font défaut, les obstacles qui en résultent peuvent se révéler très difficiles à surmonter par la suite.

2 Mesures destinées à assurer la disponibilité des terrains à bâtir et à inciter les propriétaires à construire

Il arrive souvent que les propriétaires de terrains sis en zone à bâtir renoncent à faire usage de leurs possibilités de construire. Cela peut conduire à la situation paradoxale où une commune disposant de réserves foncières importantes manque pourtant de terrains à bâtir effectivement disponibles. Par le passé, les communes confrontées à une telle situation avaient tendance à délimiter de nouvelles zones à bâtir à la périphérie du territoire urbanisé. Désormais, la LAT révisée s'oppose à cette manière de faire : tant que les communes disposent de réserves foncières internes, elles ne peuvent procéder à de nouveaux classements.

2.1 Dispositions cantonales visant à assurer la disponibilité des terrains à bâtir

2.1.1 Dispositions visant à assurer la disponibilité des terrains non encore bâtis

C'est pour cette raison que, dans la LAT révisée, la Confédération impose aux cantons de prévoir, dans leurs lois sur l'aménagement du territoire et les constructions, des mesures destinées à assurer la disponibilité des terrains à bâtir. Si l'intérêt public le justifie, les communes peuvent impartir aux propriétaires un délai pour construire leurs biens-fonds et, en cas d'inexécution, ordonner des mesures destinées à assurer la disponibilité de ces derniers (art. 15a al. 2 LAT). Le choix des mesures concrètes est laissé aux cantons. La LAT mentionne expressément le remembrement de terrains et l'obligation de construire. Pour sanctionner les propriétaires qui ne construiraient pas leurs terrains dans les délais impartis, les communes peuvent par exemple se doter d'un droit d'emption ou d'expropriation, ou déclasser les biens-fonds non construits situés à la limite du milieu bâti. D'autres moyens d'assurer la disponibilité des terrains à bâtir peuvent consister à limiter la durée de validité des nouveaux classements, à percevoir une taxe d'incitation tant que les biens-fonds ne sont pas construits, ou encore à prévoir un taux de taxation progressif sur la plus-value. Par ailleurs, l'imposition des terrains classés mais non encore bâtis est, elle aussi, susceptible d'inciter les propriétaires à construire. Dans de tels cas, la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) prévoit d'imposer les terrains à leur valeur de rendement agricole, mais elle admet aussi d'autres réglementations. A par exemple fait usage de cette possibilité le canton de Schwyz, qui impose à leur valeur vénale les terrains non construits sis en zone à bâtir et utilisés à des fins agricoles (§ 42 al. 2 Steuergesetz SZ).

Dispositions cantonales visant à assurer la disponibilité des terrains à bâtir

EspaceSuisse a compilé les dispositions cantonales visant à assurer la disponibilité des terrains à bâtir construits et non construits dans un tableau régulièrement tenu à jour :

www.espacesuisse.ch > Aménagement du territoire > Moyens et règles pour développer vers l'intérieur > Disponibilité des zones à bâtir

2.1.2 Dispositions visant à assurer la disponibilité des terrains déjà bâtis

La plupart des réglementations cantonales visent à assurer la disponibilité des terrains non bâtis. Or, le défi consiste désormais surtout, en matière d'aménagement du territoire, à densifier les parcelles sous-utilisées et les quartiers appelant des mesures de renouvellement urbain. Dans ces cas de figure, on a souvent affaire à des structures parcellaires très morcelées et, partant, à un grand nombre de propriétaires – ce qui est source de nombreux problèmes. Des opérations qui seraient souhaitables du point de vue de l'aménagement du territoire sont en effet susceptibles, si elles s'étendent sur plusieurs parcelles, d'être compromises par le fait que certains propriétaires ne sont pas disposés – pour différentes raisons – à participer au développement visé.

Si les acteurs privés (propriétaires, investisseurs) se révèlent incapables de surmonter eux-mêmes de tels blocages, c'est aux villes et aux communes qu'il appartient d'intervenir, en établissant le dialogue avec les acteurs concernés et en proposant leur médiation. Des interlocuteurs spécifiques sont souvent désignés pour cela. Ce sont parfois les cantons qui mettent à disposition de tels médiateurs, comme le fait par exemple celui de Lucerne avec les « gestionnaires de périmètres » (« Gebietsmanager »). Pour la réhabilitation de son centre de localité, la commune lucernoise de Ruswil a mandaté l'administrateur retraité de la banque locale, qui connaît en effet très bien les lieux et jouit de la confiance des gens. C'est un grand avantage si les villes et communes possèdent elles-mêmes des terrains et qu'elles peuvent proposer des échanges de parcelles aux propriétaires en cas de blocage.



1 À Effretikon (ZH), un projet prévoyait de transformer un périmètre sous-utilisé à proximité de la gare, mais trois personnes ont bloqué tout le processus. Si le canton de Zurich disposait d'une réglementation semblable à celles dont se sont dotés les cantons de Saint-Gall ou du Valais, il serait en mesure de remédier à cette situation.

Peuvent aussi se révéler efficaces les *remembrements* (ou *regroupements*) de terrains à bâtir, qui consistent à réunir tous les biens-fonds compris dans un périmètre donné et à redistribuer les surfaces concernées en fonction du nouveau régime d'affectation, si possible sans pertes pécuniaires pour les propriétaires. La *loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP)* fournit depuis les années 1970 une base légale pour les regroupements de terrains à bâtir. Ces dispositions ne sont toutefois pas directement applicables, mais requièrent une loi d'exécution cantonale.

La LAT révisée soulève la question de savoir quels autres moyens juridiques pourraient être envisagés pour débloquer les situations qui s'enlisent. Indépendamment des remembrements de terrains à bâtir est actuellement débattu le recours à l'expropriation comme ultime moyen de pression sur les propriétaires. Les cantons de *Saint-Gall* et du *Valais* se sont déjà dotés des bases légales nécessaires, le premier avec les « zones de développement prioritaires » (« *Schwerpunktzonen* »), le second avec les « périmètres de développement » (voir encadré ci-dessous).

Canton de Saint-Gall – zones de développement prioritaires

Art. 19 BauG SG *Zones de développement prioritaires, Principes*

¹ Les zones de développement prioritaires permettent le renouvellement de périmètres urbanisés destinés à être restructurés.

² [...]

Art. 39 BauG SG *Droit d'expropriation, Octroi*

¹ La commune politique peut, en présence d'un intérêt public prépondérant, prévoir dans son plan de zones un droit d'expropriation pour certaines surfaces situées dans des zones de développement prioritaires, si les propriétaires des trois quarts de ces surfaces donnent leur aval à l'adoption de la zone de développement prioritaire.

² [...]

Canton du Valais – périmètre de développement

Art. 12bis LcAT VS *Périmètre de développement*

¹ Si l'intérêt public le justifie, la commune peut adopter un plan d'affectation spécial qui définit un périmètre de développement en vue de renouveler le bâti existant ou de restructurer un ensemble bâti.

² À l'intérieur de ce périmètre de développement, elle peut y désigner des surfaces qui sont indispensables pour atteindre les objectifs fixés.

³ La commune a un droit d'expropriation sur les surfaces désignées selon l'alinéa 2. Le droit d'expropriation peut être transféré par contrat de droit administratif à des personnes qui concrétiseront les objectifs.

⁴ La commune peut conclure des contrats avec les propriétaires concernés pour éviter l'expropriation et faciliter l'atteinte des objectifs du périmètre de développement.

Les expropriations étant des atteintes graves au droit de propriété, il faut, en plus de la base légale requise, qu'elles répondent à un intérêt public prépondérant, et qu'elles soient proportionnées au but visé. Une expropriation n'entre donc en ligne de compte que si des mesures plus douces ne permettent pas d'atteindre ce but. De fait, on en arrivera sans doute rarement à de telles extrémités. Sans doute la simple possibilité juridique d'exproprier suffira-t-elle toutefois souvent pour favoriser l'émergence d'une solution et inciter les propriétaires non désireux de construire à le faire quand même.

Une réglementation aussi intéressante qu'innovante a été proposée, en vue de surmonter les blocages, par l'exécutif du *canton de Zoug* lors de la révision, en 2017, de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions. Le législatif cantonal ayant toutefois estimé que cette proposition allait trop loin, elle ne s'est pas concrétisée. Elle mérite malgré tout d'être présentée ici.

Il était prévu d'instituer, pour les périmètres déjà bâtis, une procédure de densification avec droit d'expropriation (« Gebietsverdichtung mit Enteignungsrecht »). L'objectif était de faciliter les nouvelles opérations en permettant le regroupement et la redistribution de biens-fonds, de parties de biens-fonds et de parts de propriété par étage, ainsi que la suppression de servitudes et de droits de superficie. Une telle procédure aurait été engagée sur décision majoritaire des propriétaires possédant à la fois plus des deux tiers de la surface concernée par le regroupement ou l'opération de densification projetée et plus des deux tiers du volume bâti consommé. La collectivité publique compétente aurait également pu prendre l'initiative d'ouvrir une telle procédure.

Le gouvernement cantonal zougois entendait ainsi se doter des possibilités suivantes :

- Laisser les rapports de propriété préexistants en l'état
- Attribuer un nouveau bien-fonds indépendant
- Attribuer une part de propriété, de copropriété ou de propriété par étage correspondant à la valeur du bien-fonds mis en jeu par la collectivité publique
- Verser exceptionnellement une compensation pécuniaire
- Instituer une obligation de construire au sens de l'article 9 LCAP.

Dans les cas où la procédure de densification par périmètre n'aurait pas permis de surmonter les blocages parce que certains propriétaires se seraient opposés à la densification projetée, la collectivité publique aurait eu la possibilité d'exproprier ceux-ci, à condition qu'un plan d'affectation spécial assorti d'une obligation de construire ait été précédemment adopté.

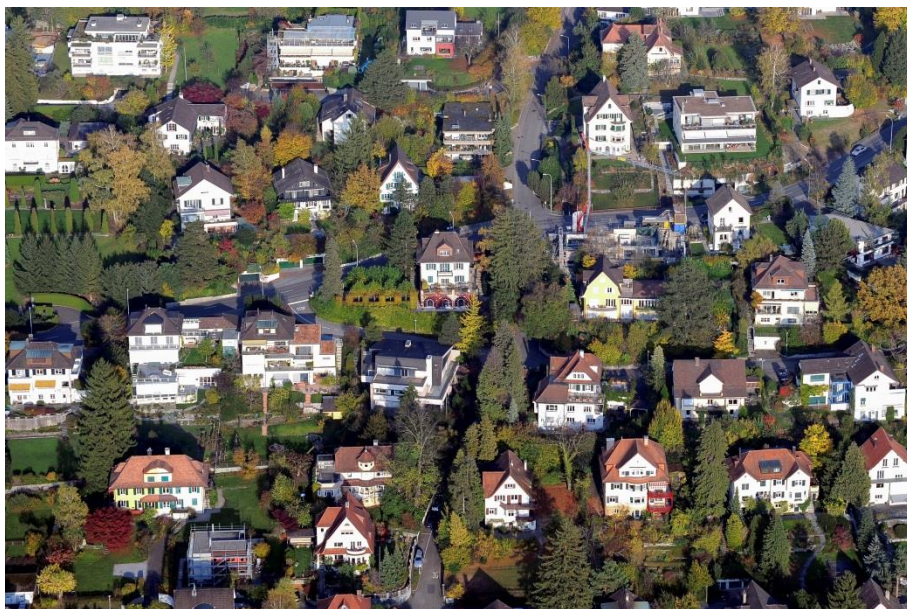
Les dispositions édictées ou envisagées par les cantons de Saint-Gall, du Valais et de Zoug pour assurer une meilleure utilisation des périmètres déjà bâtis ne sont cependant pas tout à fait nouvelles. En effet, les cantons de Berne et de Zurich connaissent déjà depuis longtemps des réglementations similaires, sous les titres respectifs de « rénovation de vieille ville ou de quartier » et de « rénovation de périmètre » (« Gebietssanierung »).

Le *canton de Berne* prévoit que, en cas de rénovation de vieille ville ou de quartier, l'édiction d'un plan de quartier fonde un droit d'expropriation. De telles opérations portent sur le milieu bâti existant ; il est question de « mesures de rénovation de vieille ville ou de quartier » (art. 88 al. 1 let. g en lien avec l'art. 128 al. 1 let. d LC BE). Cette disposition visait à l'origine – comme c'était aussi le cas de la réglementation zurichoise décrite ci-dessous – à remédier aux situations problématiques en termes d'urbanisme ou de salubrité des lieux de travail et d'habitation. Aujourd'hui, il s'agit surtout d'améliorer l'aspect des quartiers, de créer des conditions d'habitation confortables et d'aménager des espaces publics et des centres de quartier attractifs.

Avec la « rénovation de périmètre » (« Gebietssanierung »), le *canton de Zurich* s'est doté, dans sa loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, d'un instrument destiné à permettre, dans le cadre d'un plan de quartier (« Quartierplan ») ou d'un plan d'aménagement détaillé (« Gestaltungsplan »), le renouvellement de secteurs déjà bâtis. Un tel renouvellement s'accompagne de mesures comme le remaniement de terrains à bâtir et l'amélioration de l'équipement. De tels processus sont cependant lourds et exigeants, ce qui explique que l'instrument de la rénovation de périmètre n'ait encore jamais été, à notre connaissance, concrètement mis en œuvre dans le canton.

2.2 Suppression de servitudes

Une meilleure utilisation des terrains à bâtir peut aussi être entravée par des servitudes de droit privé ancrées dans le registre foncier, telles que droits de passage ou limitations – destinées à préserver des vues – de la hauteur des bâtiments. De telles servitudes empêchent souvent les propriétaires de construire davantage et d'exploiter pleinement leurs parcelles.



2 Dans les sites en pente – comme ici sur la Côte dorée du lac de Zurich –, il est fréquent que des conventions de droit privé limitent la hauteur des bâtiments pour préserver la vue dont on jouit depuis les biens-fonds situés en amont. De telles conventions sont autant d'obstacles à la densification.
Photo : reportair.ch

Supprimer ces servitudes se révèle difficile, et n'est possible qu'à certaines conditions. L'idéal est que les propriétaires concernés – et en particulier les ayants droit – soient d'accord de les abroger ou de les adapter. Or, les bénéficiaires se montrent souvent peu enclins à renoncer à leurs avantages. D'un point de vue juridique, il est certes possible, si cela répond à un intérêt public prépondérant et au principe de proportionnalité, d'exproprier une telle servitude et, ainsi, de l'annuler. Cela requiert cependant une base légale. Seuls quelques cantons en ont adopté une, et seulement en vue de situations bien particulières – par exemple dans le cadre de remembrements. Dans le *canton de Zurich*, la procédure qui fonde un tel droit est celle du plan de quartier (« Quartierplanverfahren », § 139 PBG ZH). Dans le *canton de Genève*, l'État et les communes disposent depuis longtemps d'un droit d'expropriation dans les zones de développement industriel ou d'activités mixtes (art. 8 LZIAM GE), ainsi qu'en vue de promouvoir la construction de logements d'utilité publique (art. 2 LGL GE)³.

Si l'ayant droit de la servitude n'est pas disposé à l'adapter ou à l'abroger et qu'il n'existe aucune base juridique pour l'exproprier, une suppression ne se révèle possible que dans des cas tout à fait exceptionnels. Il se peut que le passage du temps, la faible portée de la servitude ou sa réinterprétation donnent lieu à son abrogation unilatérale. Dans la plupart des cas, toutefois, cette servitude subsistera⁴.

3 Prescriptions en matière de densité

La LAT révisée et l'exigence qu'elle comporte de développer l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti misent sur une utilisation optimale des terrains sis en zone à bâtir. Cela implique d'atteindre, en fonction du contexte local, certaines densités minimales. Les cantons ont édicté, dans leur législation sur l'aménagement du territoire et les constructions et/ou dans leur plan directeur, des prescriptions dans ce sens⁵. Celles-ci concernent la plupart du temps la densité bâtie. Il importe ici de bien faire la distinction entre la densité bâtie et la densité d'habitants et/ou d'emplois. La LAT vise en effet à accroître la densité d'habitants et d'emplois dans les zones à bâtir. Or, si la densité bâtie peut représenter une condition nécessaire pour atteindre cet objectif, elle n'est, en soi, pas suffisante. Aussi des mesures complémentaires doivent-elles assurer que les surfaces construites soient en effet mieux utilisées⁶. On pourra par exemple prévoir des incitations destinées à promouvoir de nouvelles formes d'habitat (habitat intergénérationnel, « clusters » caractérisés par une grande flexibilité, logements coopératifs avec taux minimaux d'occupation).

³ La « zone de développement prioritaire » saint-galloise et le « périmètre de développement » valaisan fondent eux aussi, en dernière extrémité, un droit d'expropriation (voir ch. 2.1.2). Or, si la loi prévoit l'expropriation de biens-fonds entiers – comme c'est le cas dans ces deux exemples –, l'expropriation d'une servitude, dont la portée est moindre, devrait en principe être licite également.

⁴ Pour de plus amples développements à ce sujet, voir : HUSER MEINRAD, Densification et restrictions en matière de construction, in VLP-ASPAN, Territoire & Environnement 4/2016.

⁵ Voir KISSLING SAMUEL, Tendances en matière de planification directrice cantonale, in VLP-ASPAN, Territoire & Environnement 3/2017, p. 24 s. et 37 s.

⁶ Voir CONSEIL FEDERAL, Comment encourager la densification des constructions dans les centres urbains ? Rapport donnant suite au postulat 14.3806 von Graffenried du 24 septembre 2014, Berne 2017, p. 10.



3 Sur le site bâlois de l'Erlenmatt voit le jour, depuis 2017, un nouveau quartier dense conçu selon les principes du développement urbain durable. La partie occidentale du périmètre totalise 700 logements. Pour une présentation plus détaillée du projet, consulter www.densipedia.ch. Photo : R. Rieder, EspaceSuisse

3.1 Prescriptions en matière de densité en cas de classement en zone à bâtir

La plupart des cantons imposent que certaines prescriptions en matière de densité soient respectées lorsque de nouveaux terrains sont classés en zone à bâtir. Ainsi le *canton de Schwyz* exige-t-il par exemple que soit apportée la preuve que les densités d'habitants (H) et d'emplois (E) suivantes puissent être atteintes sur les biens-fonds nouvellement classés : 85 H+E/ha dans l'espace urbain, 70 H+E/ha dans l'espace périurbain, 50 H+E/ha dans l'espace rural.

Le *canton de Berne* établit une distinction entre les cas où les terrains à classer en zone à bâtir sont cultivables et ceux où ils ne le sont pas, des indices bruts d'utilisation du sol au-dessus du sol (IBUSds) minimaux devant être respectés dans les deux cas de figure. Les indices de densité applicables en cas de classement de terres cultivables en zone à bâtir sont définis dans l'ordonnance cantonale sur les constructions (IBUSds minimaux compris entre 1,2 dans les centres et 0,4 dans les régions de montagne et de collines). Dans son plan directeur, le canton précise que des IBUSds supérieurs aux valeurs minimales ne réduisent pas les besoins en terrains à bâtir pour les 15 années suivantes. Sans doute cette précision vise-t-elle à prévenir la crainte que des densités minimales élevées ne limitent par trop les possibilités de classement.

Le *canton de Genève*, lui, subdivise le territoire cantonal en différentes catégories de densité (forte, intermédiaire, modérée, faible), à chacune desquelles est attribué un indice d'utilisation du sol minimal (allant de 0,6 pour la catégorie « faible densité » à 2,5 pour la catégorie « forte densité »). Ces indices s'appliquent aussi dans les zones à bâtir existantes. Ceux applicables aux zones de développement sont définis dans la législation cantonale y afférente (art. 2A al. 2 LGZD GE). Aucune densité maximale n'est prescrite.

La LAT elle-même exige (indirectement), lors des nouveaux classements, des indications concrètes concernant la future densité bâtie des biens-fonds. Ainsi s'agit-il, entre autres, de garantir sur le plan juridique la disponibilité des terrains nouvellement classés (art. 15 al. 4 let. d LAT). À cet égard, il ne suffit pas que les propriétaires concernés manifestent leur volonté de construire. Il convient de prendre les mesures juridiques nécessaires pour que les terrains soient effectivement rendus disponibles et construits. Sans doute s'agira-t-il la plupart du temps de conventions contractuelles passées entre les propriétaires et la commune pour régir les détails des projets de construction, leur financement et leurs délais de réalisation. Le cas échéant, il s'agira aussi de clarifier certaines questions juridiques avec les voisins et de convenir avec eux, par exemple, de droits de passage ou de droits de construction rapprochée. Ces garanties juridiques présupposent que les propriétaires et la commune aient une idée claire de l'utilisation future des biens-fonds – y compris en matière de densité. Certaines communes exigent, aujourd'hui déjà, que les propriétaires produisent un concept de construction avant même que les terrains concernés soient classés ou réaffectés d'une zone à bâtir à une autre. Dans son plan directeur, le *canton de Lucerne* stipule expressément que les périmètres destinés à être classés en zone à bâtir doivent, dans toute la mesure du possible, et impérativement à partir d'une superficie de 1 hectare, faire l'objet d'un concept d'urbanisation, et que, pour les nouvelles zones à bâtir, l'étude et la réalisation de l'équipement et des constructions doivent être garanties au moyen de contrats d'infrastructure entre communes et privés (au sens du § 38 al. 2 PBG LU).

3.2 Densités minimales dans les zones à bâtir existantes

La LAT révisée veut que les possibilités d'augmenter l'intensité de l'utilisation du sol soient aussi examinées dans les zones à bâtir existantes. Dans la plupart des cas, cependant, il se révèle peu judicieux de prescrire des densités ou des augmentations des possibilités de bâtir pour l'ensemble d'une même zone. Il s'agit ici, plus encore que dans le cas des nouveaux classements, de favoriser l'élaboration de solutions sur mesure, tenant compte du contexte local (infrastructures existantes, qualité de la desserte, atteintes éventuelles aux sites construits et aux paysages, etc.).

Aussi certains cantons édictent-ils à l'intention des communes, pour la définition de l'intensité de l'utilisation des zones à bâtir, des valeurs indicatives. Le *canton de Berne* définit par exemple, dans son plan directeur, des « valeurs de référence de densité des utilisateurs du territoire » par type d'espace, que les communes doivent s'efforcer d'atteindre par des opérations de densification si leurs zones à bâtir présentent des valeurs inférieures.

Le *canton de Lucerne* impose lui aussi aux communes, en fonction du type dont elles relèvent, des densités minimales que celles-ci doivent s'efforcer d'atteindre dans un délai de trois périodes d'aménagement de 15 ans. Les communes qui ont déjà atteint ces valeurs moyennes ou qui sont déjà allées au-delà doivent au minimum les maintenir.

Le *canton de Zurich* délègue la définition d'objectifs de densité généraux aux régions, qui sont tenues d'édicter de telles prescriptions par secteur dans leurs plans directeurs. En l'absence de telles dispositions, la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions fixe des indices minimaux d'utilisation du sol dans les différentes zones (§ 49a PBG ZH).

Comme déjà mentionné, le plan directeur du *canton de Genève* attribue à chaque catégorie de densité un indice minimal d'utilisation du sol (allant de 0,6 pour la catégorie « faible densité » à 2,5 pour la catégorie « forte densité »). La zone villas (zone 5) est subdivisée en deux catégories de densité différentes. 10 pour cent de ces zones – soit les périmètres les mieux situés et les mieux desservis – sont destinés à être fortement densifiés. Les 90 pour cent restants ne feront en revanche l'objet que d'une densification douce, l'objectif étant de préserver le caractère des cités-jardins.

Lors de la définition de la densité de leurs zones à bâtir, les cantons se doivent de réfléchir au-delà des limites de leur propre territoire, ainsi que l'illustre l'exemple du *canton de Schwyz*. Dans sa prise de position relative au plan directeur schwyzois, en effet, le canton voisin de Zurich a relevé que la densité humaine brute prévue à Schwyz était sensiblement plus faible que dans la région limitrophe du canton de Zurich, avec pour effet d'accroître la demande de nouveaux terrains à bâtir dans le canton de Schwyz et d'inciter de nombreux Zurichois à s'y établir. Les autorités schwyzoises ont pris acte de ces craintes et entendent désormais coordonner avec le canton voisin les objectifs de densification aux niveaux régional et communal.

Le *canton d'Uri* oblige par voie légale les communes à édicter, dans leurs règlements sur les constructions, des indices minimaux d'utilisation du sol pour les différentes zones (art. 17 al. 3 PBG UR). Il ne s'agit cependant pas ici d'imposer aux communes, comme dans les cas susmentionnés, des objectifs de densité à respecter, de manière globale, pour chaque zone d'affectation prise dans son ensemble, mais de prescrire des indices minimaux d'utilisation du sol à respecter parcelle par parcelle.

La densification représente bien sûr aussi un enjeu important dans le *canton de Bâle-Ville*, dont le plan directeur comporte notamment des chapitres spécifiquement consacrés à la « densification verticale » et aux « bâtiments de grande hauteur ». Les autorités sont cependant conscientes que la densification a des limites et qu'il convient de promouvoir la qualité urbaine. Aussi Bâle-Ville définit-il, dans son plan directeur, des « périmètres préférentiels de dédensification » (« Vorzugsgebiete zur Entdichtung »), au sein desquels il s'agit d'améliorer la qualité du milieu bâti et la qualité de vie. L'idée est que la collectivité publique puisse, grâce au fonds alimenté par la taxe sur la plus-value, acquérir, dans les quartiers urbains disposant de peu d'espaces non bâtis, des terrains susceptibles d'être transformés en parcs.

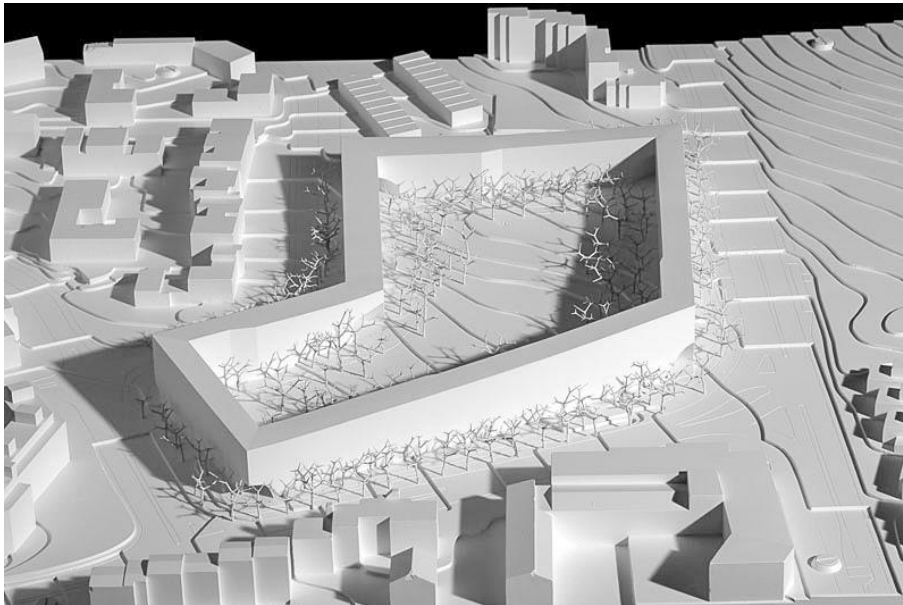


4 Dans son plan directeur, le canton de Bâle-Ville traite de la « densification verticale » et des « bâtiments de grande hauteur », mais définit aussi des périmètres destinés à la « dédensification ». Photo : R. Rieder, EspaceSuisse

4 Bonus d'utilisation du sol dans les procédures d'autorisation de construire

Pour les autorités, un autre moyen de promouvoir la densification consiste à octroyer aux propriétaires des bonus d'utilisation du sol, tels qu'indices d'utilisation du sol accrus, nombres d'étages plus élevés, hauteurs de bâtiments plus importantes, distances aux limites réduites, etc. De tels bonus s'appliquent au stade de la procédure d'autorisation de construire.

Le *canton de Zurich* connaît à cet égard l'instrument de l'« Arealüberbauung » (§ 69 ss PBG ZH), qui laisse aux autorités une très grande liberté d'appréciation. Cet instrument leur permet en effet de déroger à la réglementation ordinaire lors de l'octroi des permis de construire, et ce, dans une mesure qui peut – selon la manière dont les communes définissent les possibilités d'utilisation accrues dont bénéficient les propriétaires – se révéler très importante. Pour éviter que cette latitude ne se transforme en blanc-seing, la législation cantonale pose toute une série de conditions. Ainsi les constructions et installations et leurs abords doivent-ils, dans une opération de type « Arealüberbauung », présenter une qualité architecturale particulièrement élevée. En outre, il convient de prêter une attention particulière au site et à l'environnement bâti et paysager, ainsi qu'à la volumétrie et à l'expression architecturale des bâtiments. Enfin, des réflexions sont à mener sur la localisation, la destination, l'étendue et l'aménagement des surfaces non bâties, ainsi qu'en matière de confort et d'hygiène de l'habitat. Comme l'a précisé le Tribunal fédéral dans l'affaire « Ringling », en ville de Zurich, il convient de vérifier avec soin que ces conditions soient respectées⁷. L'opération en question prévoyait la réalisation d'un ensemble de sept niveaux dans une zone d'habitation qui n'en admettait en principe que trois, soit moins de la moitié. Les juges de Mon-Repos sont parvenus à la conclusion que le projet ne remplissait pas les exigences applicables à une « Arealüberbauung » de droit zurichois, parce qu'il formait un contraste délibéré avec le site construit existant et qu'il ignorait les caractéristiques urbanistiques du contexte (ordre non contigu, bâtiments de taille limitée).



5 Le projet « Ringling », à Zurich. Aux yeux du Tribunal fédéral, l'opération ne présentait pas une qualité architecturale particulièrement élevée, et ne s'intégrait pas de façon satisfaisante dans le contexte.
Illustration : <http://gbmz.ch/gruenwald/index.htm>

⁷ Arrêts du TF 1C_313/2015 et 1C_317/2015 du 10.08.2016 (Ville de Zurich), in RJ EspaceSuisse n° 5147.



6 Implanté à la limite de la ville de Zurich, l'ensemble d'habitation aurait compté 277 logements.
Illustration : <http://gbmz.ch/gruenwald/index.htm>

L'arrêt du Tribunal fédéral suggère que des bonus d'utilisation aussi généreux ne constituent sans doute pas l'instrument approprié pour réaliser des opérations de grande envergure. Il doit certes être possible de déroger à la réglementation ordinaire en matière de constructions. La démarche adéquate consiste cependant à élaborer un plan d'affectation spécial (voir infra ch. 5), et non à instaurer, dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire, un régime dérogatoire douteux du point de vue de la légitimation démocratique – comme le fait, en fin de compte, l'« Arealüberbauung » de droit zurichois.

5 Plans d'affectation spéciaux : des instruments de densification éprouvés

La complexité des opérations de densification d'une certaine ampleur ne peut souvent être maîtrisée qu'à l'aide de plans d'affectation spéciaux. La réglementation fondamentale (plan général d'affectation) ne permet souvent pas d'élaborer des solutions sur mesure, et la procédure d'autorisation de construire consécutive ne s'y prête en général pas non plus (voir supra ch. 4). La qualité en pâtit fréquemment. L'instrument éprouvé du plan d'affectation spécial représente en revanche un moyen adéquat de gérer la complexité et d'assurer un développement urbain de qualité. Le contenu et la dénomination de ces plans varient d'un canton à l'autre. Le canton de Vaud connaît par exemple le plan partiel d'affectation et le plan de quartier, celui de Berne, le plan de quartier, celui de Fribourg, le plan d'aménagement de détail, ceux de Neuchâtel et du Jura, le plan spécial, celui de Genève, le plan localisé de quartier, etc.

Les plans d'affectation spéciaux visent à permettre, en complément et, parfois, en dérogation à la réglementation fondamentale, l'élaboration de projets tout à fait satisfaisants sur les plans urbanistique, architectural et hygiénique. Ils permettent d'impliquer adéquatement la population et les voisins dans le processus de décision, ce qui réduit le risque que les projets de construction n'échouent – avec les pertes de temps et d'argent que cela implique. Ces plans s'accompagnent souvent de contrats régissant, par exemple, la collaboration entre pouvoirs publics et acteurs privés (compétences et répondants, calendrier, répartition du coût des études, etc.) et les prestations à fournir par les uns et les autres. En général, de tels contrats sont conclus à la condition que l'opération sur laquelle ils portent se concrétise comme prévu.

En contrepartie des efforts entrepris par les promoteurs pour atteindre le niveau de qualité urbaine voulu, les plans d'affectation spéciaux autorisent en général une utilisation du sol plus forte que ne le

fait la réglementation fondamentale. L'ampleur des dérogations admissibles reste cependant limitée, ainsi que l'a précisé le Tribunal fédéral dans une affaire émanant de la ville neuchâteloise du Locle⁸. Cette dernière avait adopté un plan spécial qui prévoyait l'extension d'une entreprise horlogère dans une zone d'habitation à faible densité. Les juges fédéraux ont précisé qu'un plan spécial ne pouvait déroger que dans une faible mesure au plan d'aménagement général, destiné à assurer une vue globale du territoire communal. Les options fondamentales définies par le plan d'affectation de base ne sauraient être contournées par le biais de plans d'affectation spéciaux. Si de tels plans s'écartaient sensiblement du régime d'affectation fondamental sans que celui-ci fasse l'objet d'une adaptation coordonnée, cela compromettrait l'unité et la cohérence de la planification. La question de savoir où se situe la limite des dérogations admissibles doit être examinée au cas par cas, à l'aune du droit cantonal. En l'espèce, le plan spécial litigieux s'écartait par trop, du point de vue de la nature et de l'intensité de l'utilisation du sol, de la réglementation ordinaire, et se révélait dès lors contraire au droit.

Est compatible avec cette jurisprudence la zone à planification obligatoire (ZPO) prévue par la législation bernoise sur les constructions (art. 92 ss LC BE). Dans de telles zones, la réglementation fondamentale doit toujours être complétée par un plan de quartier. Pour chaque ZPO, la réglementation fondamentale fixe « les buts de l'aménagement, la nature de l'affectation, le degré de cette dernière [...] ainsi que les principes d'agencement des bâtiments, installations et espaces extérieurs ». Le cadre imposé pour l'établissement des plans de quartier est cependant assez peu contraignant. Comme ces plans se conforment au cadre défini par la réglementation fondamentale, ils peuvent être adoptés par l'exécutif communal sans être soumis au corps électoral, ce qui peut avoir un effet positif sur la durée des procédures. Il est du reste possible de renoncer à l'établissement d'un plan de quartier si le projet en question est issu d'un concours et qu'il ne déroge pas aux grandes lignes de la réglementation fondamentale.



7 À Bienne (BE), le site Gygax s'est mué en un quartier urbain dense baptisé « Jardin du Paradis ». Au premier plan, l'Île-de-la-Suze ; à l'arrière-plan, le nouveau siège principal de la société Swatch. Les études ont été lancées dès 1999, date à laquelle la Ville a édicté, sur l'ensemble du périmètre, une zone à planification obligatoire (ZPO) assortie de l'obligation d'organiser un concours. Pour une présentation plus détaillée du projet, consulter www.densipedia.ch. Photo : S. Grünig

⁸ Arrêt du TF 1C_800/2013 du 29.04.2014 (Le Locle NE), in RJ EspaceSuisse n° 4596.

6 Formulation plus ouverte des prescriptions de zones et procédures innovantes

Un développement de qualité vers l'intérieur du milieu bâti requiert des solutions créatives et des projets innovants⁹. Ceux-ci présupposent souvent d'avoir le courage d'expérimenter dans un cadre moins réglementé et d'assumer les risques liés à l'incertitude des résultats. En matière de densification, il est nécessaire de développer des méthodes propices à l'innovation, telles qu'études-tests, projets modèles et autres projets pilotes. On peut aussi imaginer de nouveaux dispositifs comme, par exemple, des zones d'expérimentation dans les plans d'affectation¹⁰. Le système de planification suisse, marqué par le fédéralisme, est favorable à l'émergence d'une multiplicité de solutions créatives. Les cantons peuvent à cet égard jouer un rôle moteur. Dans un rapport consacré à l'évolution future de la planification d'affectation¹¹, le bureau d'études EBP préconise d'alléger les prescriptions et de privilégier, pour gérer le développement de l'urbanisation, les images, les lignes directrices et les principes¹².

Le *canton de Nidwald* a déjà considérablement réduit ses prescriptions en matière de construction¹³. De manière générale, il ne limite plus la constructibilité d'un bien-fonds que par une hauteur totale maximale et une distance aux limites (art. 102 al. 1 PBG NW). Les communes définissent encore un indice de surface bâtie minimal et maximal, susceptible d'être complété par un indice de surface verte (art. 104 PBG NW). Aucune autre spécification n'est admissible. Une telle réglementation fondamentale laisse certes beaucoup de liberté aux propriétaires et aux investisseurs, mais elle soulève la question de savoir dans quelle mesure elle est apte à garantir le niveau de qualité voulu.

La *commune de Glaris Nord* est allée encore plus loin en soumettant au corps électoral un règlement de construction drastiquement simplifié, qui ne comportait par exemple ni indice d'utilisation du sol, ni indice de masse. Les zones d'habitation classées par nombre de niveaux (W2, W3 ou WG3) y étaient systématiquement remplacées par des zones mixtes. Toute spécification relative à la hauteur, à la longueur ou à la matérialisation des bâtiments y était abandonnée, de sorte que les maîtres d'ouvrage auraient disposé d'une latitude quasi totale dans le traitement architectural des constructions. La qualité urbanistique et architecturale était censée être assurée par des concours et l'obligation d'édicter des plans d'affectation spéciaux (« Überbauungspläne »). Ce projet de règlement a toutefois été très nettement rejeté par l'Assemblée communale en 2017.

De toute évidence, simplifier inconsidérément les prescriptions réglementaires n'est pas la solution. Il existe toutefois – surtout à l'échelon communal – des approches intéressantes, visant à accroître la qualité urbanistique et architecturale en se passant de prescriptions détaillées. En voici trois exemples :

- En 2017, la *Ville de Delémont* (JU) a introduit, dans son règlement sur les constructions, l'instrument du cahier des charges. La Ville y pose les jalons du développement futur du centre-ville, qui a préalablement fait l'objet d'une analyse approfondie. Pour chacune des parcelles où une densification du bâti était jugée souhaitable, le potentiel y relatif a été évalué et visualisé en trois dimensions.

⁹ Voir EspaceSuisse, Sept impulsions pour l'avenir, « Donnons-nous le droit d'expérimenter pour composer avec l'incertitude et fixer les bonnes règles », sous : www.densipedia.ch > Connaissances et outils > Comment développer vers l'intérieur ? > Sept impulsions pour l'avenir > Impulsion 2.

¹⁰ L'instauration d'une « zone d'expérimentation en matière de logement » a récemment été rejetée dans la commune bernoise de Riedbach, en raison cependant de l'absence de possibilités de compensation pendant la période de validité des dispositions transitoires de la LAT.

¹¹ EBP Schweiz AG, Eine neue Generation der Nutzungsplanung – Ansätze für die Weiterentwicklung im Zeitalter der Innenentwicklung, Zurich 2019.

¹² Voir aussi le chapitre « Des idées pour de nouveaux instruments » in : Grämiger Gregory, La règle et la forme, Fédération des architectes suisses (éd.), 2019 [édition originale 2018], p. 49 ss.

¹³ Dans le canton de Saint-Gall, il a été envisagé, lors de la révision de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions, d'introduire une réglementation similaire, mais celle-ci a finalement été rejetée.

S'y ajoutent des prescriptions en matière de hauteurs, des gabarits et des fronts d'implantation obligatoires. Sur cette base, le cahier des charges définit les principes devant présider au développement des différents secteurs. En tant que partie intégrante du règlement communal sur les constructions, le cahier des charges a force obligatoire pour les tiers.

Dans certains secteurs, l'organisation d'un concours d'architecture est obligatoire. Si un propriétaire organise un tel concours et que le projet qui en est issu respecte les prescriptions du cahier des charges, il peut déposer sa demande d'autorisation de construire sans avoir à établir un plan spécial. Cela permet notamment de faire l'économie de la participation publique et, ainsi, d'accélérer le processus, le dialogue avec les acteurs locaux ayant déjà eu lieu lors de l'élaboration du cahier des charges.

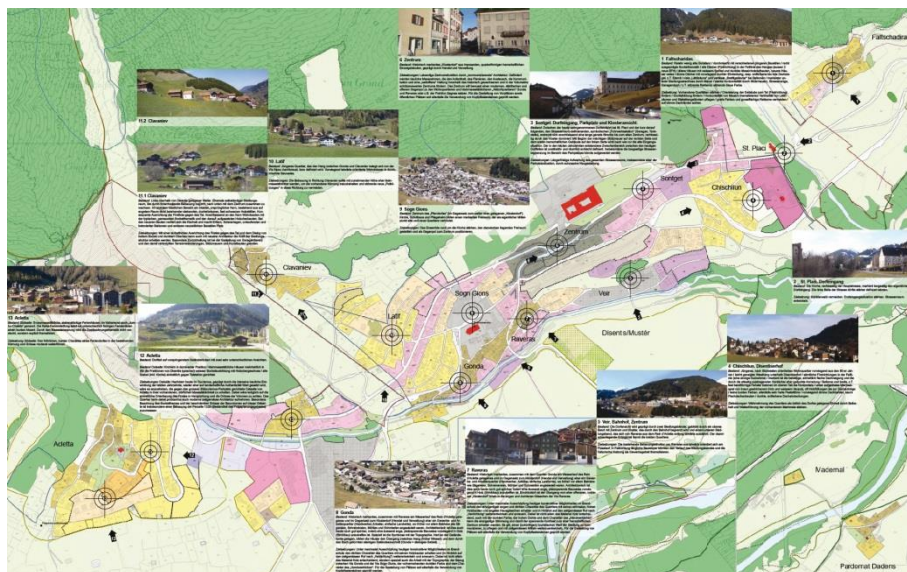


8 Extrait du cahier des charges de la Ville de Delémont (JU). En gris, les bâtiments existants ; en bleu, le potentiel de densification. Source : Ville de Delémont

- Le fait que les membres des autorités communales et des commissions de construction changent régulièrement, que les services communaux ne disposent souvent pas des compétences techniques nécessaires et qu'il n'existe pas de consensus général en matière de qualité architecturale est souvent source de conflits lorsqu'il s'agit de définir les objectifs d'un développement urbain durable. Pour y remédier, la *commune de Disentis* (GR) s'est dotée d'un instrument baptisé « Bau-Memorandum » (« mémorandum en matière de constructions »).

Celui-ci se compose d'un plan de la commune à l'échelle 1:2000 mesurant un mètre sur trois, ainsi que d'un classeur. Les sites remarquables – groupes de bâtiments, quartiers, silhouettes, centres de localité – sont pointés à l'aide d'un réticule (ce qui permet de ne pas devoir délimiter de périmètres figés) et assortis d'une description en texte et en photographies, ainsi que d'objectifs de développement. Les transformations sont documentées et le classeur, régulièrement tenu à jour. Les décisions en matière de constructions – en particulier les activités de conseil technique et l'interprétation des dispositions communales en matière d'esthétique – sont consignées de manière à pouvoir être à tout moment consultées, y compris comme base de planification pour les nouveaux projets. Véritable fil rouge en matière d'urbanisme et de construction, le « Bau-Memorandum » de

Disentis fonctionne indépendamment de la composition de la commission de construction, des jeux d'influence politiques et de l'interprétation des dispositions réglementaires, ce qui améliore la sécurité des plans et du droit.



Impulsion Développer vers l'intérieur

9 Le « Bau-Memorandum » de la commune de Disentis (GR) pointe les sites remarquables à l'aide d'un réticule. Source : commune de Disentis

- La « procédure d'atelier » mise en place par la *Ville de Langenthal* (BE) permet aux maîtres d'ouvrage qui ont déposé une demande de permis de construire de discuter avec un collège d'experts de leur projet et de son intégration dans le contexte. Les discussions portent notamment sur les aspects du projet qui dérogent à la réglementation fondamentale, sur la desserte du site et sur l'implantation urbanistique et la volumétrie des bâtiments. La procédure comprend en général quatre ateliers. Le collège d'experts se compose de l'architecte de la Ville et du directeur de la section « Développement urbain », de représentants du Service cantonal des monuments historiques, ainsi que de membres de la commission de l'urbanisme et des constructions. En plus du maître d'ouvrage et des auteurs du projet, les riverains sont en général aussi invités aux séances comme observateurs. Le collège d'experts est habilité à interrompre la procédure s'il se révèle impossible d'établir un dialogue constructif.

Les procédures d'atelier langenthaloises en sont encore à la phase pilote. À ce jour, il s'en est déroulé un peu plus d'une dizaine. Elles ne reposent encore sur aucune base légale expresse.



10 En 2018, la Ville de Langenthal (BE) s'est vu décerner le Prix Wakker. Le centre-ville connaît un regain d'animation, ce qui est dû à une planification de qualité, ainsi qu'à une grande ouverture au dialogue. Photo : G. Bally, Keystone

7 Les activités transitoires : des activités pionnières

La densification urbaine demande du temps, et pas seulement en raison de la durée des chantiers. Il n'est pas rare que des projets de densification soient bloqués pendant plusieurs années par des recours. Les espaces non bâtis et bâtiments désaffectés concernés restent en friche. Or, ceux-ci peuvent être utilisés de façon temporaire. En tant que « laboratoires » pour les développements futurs, les activités transitoires favorisent la densification et contribuent à l'animation des quartiers.

Dans la mesure où elles modifient la destination initiale des terrains et bâtiments concernés, les activités transitoires requièrent une autorisation de construire. Certaines activités éphémères peuvent certes être exemptes d'autorisation, mais dès que leur durée dépasse deux ou trois mois, une demande de permis de construire doit être déposée. Il est souvent possible de légaliser les activités transitoires par le biais d'exceptions à l'intérieur de la zone à bâtir (art. 23 LAT). Les autorités disposent à cet égard d'une liberté d'appréciation assez importante. Elles ne sauraient toutefois contourner le règlement sur les constructions et les zones en autorisant de telles activités de manière arbitraire. Elles doivent certes tenir compte de l'intérêt public auquel répondent une meilleure utilisation des espaces délaissés et l'animation des quartiers concernés, et doivent également prendre en considération les intérêts privés des propriétaires. La question de savoir si ces intérêts justifient de s'écarter de la réglementation en vigueur se révèle cependant délicate – notamment si les activités transitoires prévues risquent d'occasionner des nuisances sonores excessives dans le voisinage, d'entraver la réaffectation ultérieure des bâtiments ou de porter atteinte à un bien culturel digne de protection.

La plupart du temps, ce n'est cependant pas le droit cantonal de l'aménagement du territoire et de la construction qui représente le principal obstacle à l'implantation d'activités transitoires. Ainsi un établissement de restauration temporaire devra-t-il par exemple respecter les prescriptions fédérales et cantonales en matière de protection contre le bruit, d'hygiène et de protection incendie, tandis que les friches industrielles devront être préalablement assainies si elles présentent des sols contaminés.



11 À Berne, les activités proposées par l'Alte Feuerwehr Viktoria suscitent un grand engouement dans le quartier. Ici, une fête de quartier au début de l'été 2016. Photo : P. Eichenberger

Certains cantons et communes ont expressément défini les conditions applicables aux activités transitoires. C'est par exemple le cas de la *Ville de Lucerne*, qui admet assez libéralement les activités à durée limitée dans toutes les zones. Les dispositions permissives de la Ville offrent toutefois une marge de manœuvre bien plus importante que le droit cantonal, qui stipule, avec une certaine retenue, que des dérogations peuvent être octroyées pour les activités transitoires non conformes à l'affectation de la zone¹⁴. Le *canton de Berne* a, lui, emprunté une voie médiane intéressante en invitant les communes à introduire, dans leur règlement sur les constructions, une disposition stipulant que des activités transitoires ne peuvent être autorisées que si – parmi d'autres conditions – les nuisances générées ne sont pas supérieures à celles émanant des autres constructions typiques de la zone concernée. Diverses communes bernoises – notamment la Ville de Thoun – se sont ainsi dotées de telles dispositions. Celles-ci s'appliquent en principe à tous les types d'activités transitoires, indépendamment de leurs buts et de l'affectation initiale des bâtiments dans lesquels elles prennent place (réaffectation temporaire de bâtiments industriels ou scolaires en locaux culturels, transformation de locaux commerciaux en logements, etc.).

8 Flexibilisation des prescriptions en matière de desserte

Les exigences des cantons et communes en matière d'équipement sont elles aussi susceptibles d'entraver la densification, notamment en ce qui concerne la desserte routière et les places de stationnement. Aussi l'édiction de prescriptions flexibles en la matière est-elle susceptible de faciliter la réalisation d'opérations immobilières denses. On pourra par exemple imaginer réduire la largeur des chaussées et les distances entre ces dernières et les bâtiments, ou exploiter au maximum la possibilité de prévoir des dérogations.

¹⁴ Il appartient aux tribunaux de déterminer laquelle de ces réglementations en partie contradictoires est censée prévaloir.

On pourra aussi réexaminer les prescriptions relatives aux places de stationnement obligatoires. Dans les villes suisses d'une certaine taille, près de la moitié des ménages ne possède pas de voiture. Or, le droit cantonal et communal n'en tient souvent pas, ou pas suffisamment compte. Même aux endroits très bien desservis par les transports publics, il est obligatoire de prévoir une, voire plusieurs places de parc par logement.

On assiste toutefois à un changement d'approche. Divers cantons prévoient des dérogations à l'obligation de réaliser le nombre de places de parc prescrit. La plate-forme en ligne « Habitat à stationnement réduit » propose, sur son site Internet (habitat-mobilitedurable.ch), un bon aperçu de la situation actuelle en la matière. Il est par exemple envisageable de réduire le nombre de places de parc à réaliser, voire d'y renoncer tout à fait si la desserte par les transports publics est suffisante, si d'autres raisons rendent la réalisation de places de stationnement superflue ou s'il existe à cet égard des solutions de substitution. Le *canton de Thurgovie* octroie un bonus d'utilisation du sol si le projet en question prévoit un parking souterrain ou entièrement intégré aux bâtiments (Verordnung des Regierungsrates des Kantons Thurgau zum Planungs- und Baugesetz und zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe, § 34). Quant aux investisseurs et aux coopératives d'habitation, ils réagissent eux aussi à la diminution de la demande en matière de places de stationnement. Au cours des dernières années, divers projets sans voitures ou à stationnement réduit ont été réalisés en Suisse, et d'autres sont en cours d'étude ou de réalisation.



12 L'ensemble d'habitation à circulation réduite Stöckacker Sud, à Berne, compte 24 places de stationnement (7 pour visiteurs, 2 pour voitures en libre-service, 15 pour habitants) pour 146 logements. Pour une présentation plus détaillée du projet, consulter www.densipedia.ch. Photo : R. Rieder, EspaceSuisse

9 Protection des sites construits et protection contre le bruit : des entraves ?

Les obstacles à la densification ne relèvent pas seulement des législations cantonales sur l'aménagement du territoire et les constructions, mais aussi, souvent, de la législation spéciale. Sont souvent évoquées, à cet égard, la protection des sites construits et la protection contre le bruit. Toutes deux apparaissent de prime abord comme des corpus de prescriptions rigides, qui entravent ou empêchent l'élaboration de solutions sur mesure. Des pesées d'intérêts n'en restent pas moins tout à fait possibles dans les deux cas.

9.1 Protection des sites construits

Dans le contexte du boom immobilier qui s'était amorcé au milieu du siècle ont été édictées dans les années 1960, au niveau fédéral, les bases juridiques régissant la protection de la nature et du patrimoine (article constitutionnel et loi) et, sur cette base, à partir des années 1970, l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS). Celui-ci recense aujourd'hui, à l'échelle du pays, 1'274 objets assortis d'objectifs de sauvegarde variables. La loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) n'étant directement applicable que dans l'« accomplissement d'une tâche de la Confédération », cet inventaire n'a longtemps guère été pris en considération dans le cadre des tâches cantonales et communales, dont relèvent en général l'adoption des plans d'affectation et l'octroi des autorisations de construire. La situation a cependant changé en 2009, lorsque le Tribunal fédéral a établi, dans un cas émanant de la commune de Rüti (ZH), que les cantons et les communes devaient eux aussi tenir compte de l'ISOS dans l'accomplissement de leurs propres tâches¹⁵. Cinq ans plus tard est entrée en vigueur la LAT révisée, qui met un frein au mitage du territoire et exige que le développement de l'urbanisation soit dirigé vers l'intérieur du milieu bâti. Cette double évolution exacerbe les conflits, d'autant plus que c'est précisément dans les endroits bien centrés et bien desservis, où se trouvent souvent les objets ou sites protégés, qu'il est opportun de densifier.

De fait, la protection du patrimoine et des sites construits a fait l'objet, au cours des dernières années, de critiques toujours plus vives. Développeurs et propriétaires se plaignent de la mise sous cloche des centres de localités, vieilles villes et autres sites historiques. Certains acteurs craignent que construire dans de tels contextes ne devienne très onéreux, voire impossible. Or, une analyse plus détaillée montre que ces craintes sont infondées – du moins dans des termes aussi généraux. Dans l'arrêt Rüti, le Tribunal fédéral a précisé que les cantons et communes devaient prêter une plus grande attention aux sites construits recensés dans l'ISOS, et ce – étant donné que les mesures de densification ne représentent en général pas une tâche de la Confédération – dans le cadre d'une pesée ordinaire des intérêts en présence au sens de l'article 3 OAT. Si les intérêts en question sont soigneusement mis en balance, il n'y a pour le Tribunal fédéral aucune raison d'intervenir, comme il l'a exposé à propos de la densification d'un quartier de villas en ville de Schaffhouse¹⁶.

Si une opération de densification relève exceptionnellement de l'*accomplissement d'une tâche de la Confédération* – comme c'était le cas à Sarnen (OW)¹⁷, où la réalisation d'un parking souterrain requerrait une autorisation au titre du droit fédéral de la protection des eaux –, il s'agit de procéder à une pesée d'intérêts en deux temps, telle que prévue par la LPN (voir diagramme ci-dessous). Conformément à l'article 6 alinéa 2 LPN, cette pesée est pré-structurée comme suit : dans un premier temps, il s'agit

¹⁵ ATF 135 II 209 (Rüti ZH) in RJ EspaceSuisse n° 3786.

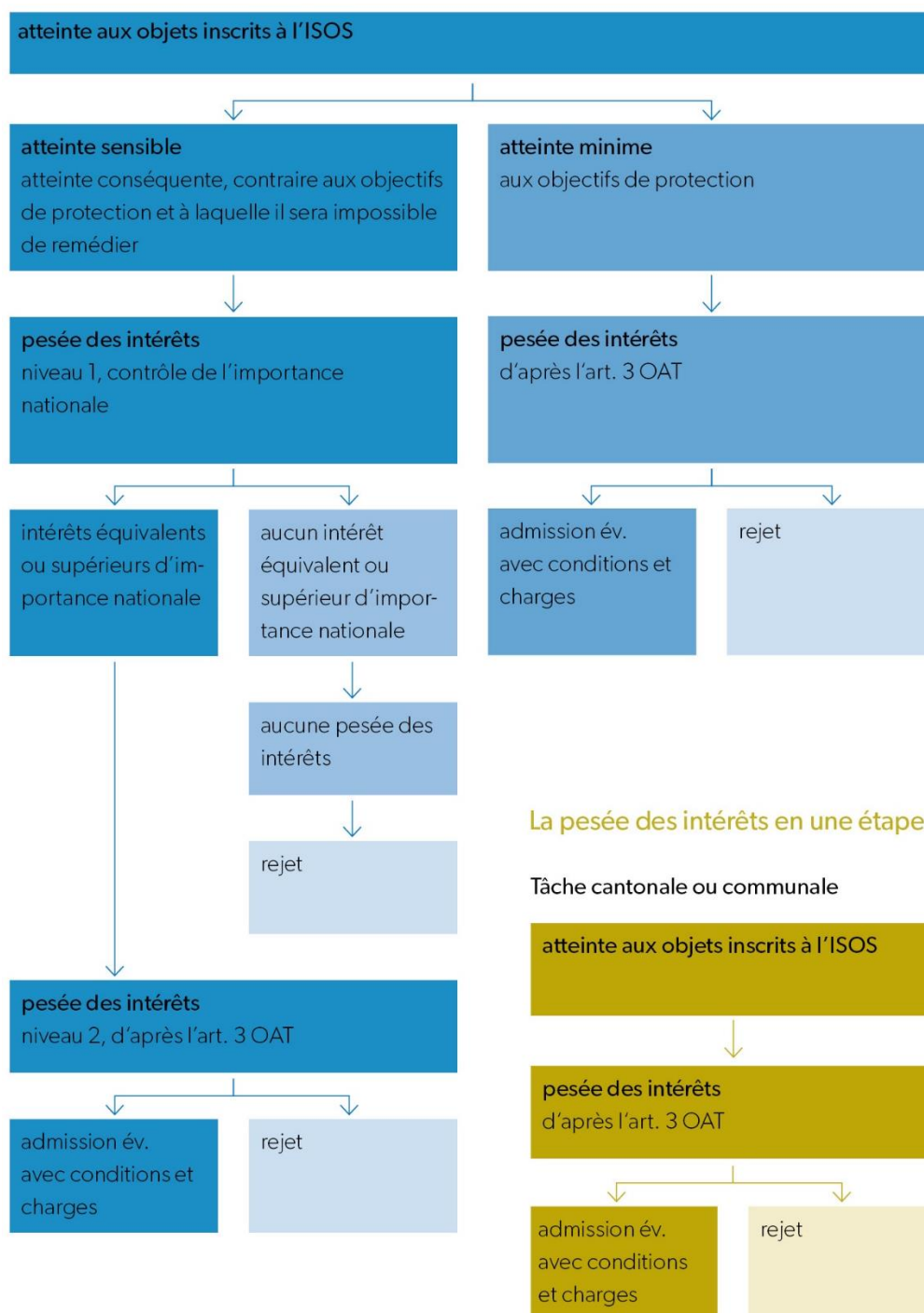
¹⁶ Arrêt du TF 1C_130/2014 et 1C_150/2014 du 06.01.2015 (Schaffhouse/Steig SH) in RJ EspaceSuisse n° 4766.

¹⁷ Arrêt du TF 1C_118/2016 du 21.03.2017 (Sarnen OW) in RJ EspaceSuisse n° 5281.

de démontrer que l'intérêt justifiant de porter atteinte à l'objet recensé est équivalent ou supérieur à celui lié à sa conservation. Dans un second temps, il convient de procéder à la pesée globale des intérêts en présence selon la méthode décrite à l'article 3 OAT. Il s'agit, dans ce cadre, d'appliquer par analogie les principes que l'article 3 OAT énonce pour la pesée des intérêts relevant de l'aménagement du territoire. Dans la mesure où le Tribunal fédéral a reconnu aux objectifs de densification un caractère d'intérêt national, il est tout à fait possible qu'un projet de densification passe avec succès la première étape de la pesée d'intérêts. Dans le cadre de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, toutefois, les exigences en matière de protection sont plus élevées que dans le cas d'une tâche cantonale ou communale, dans la mesure où le principe voulant que l'objet soit conservé intact ou ménagé le plus possible (art. 6 al. 1 LPN) est directement applicable. Lors de l'accomplissement d'une tâche cantonale ou communale, la mise en œuvre doit se faire par le biais de la planification directrice et, surtout, de la planification d'affectation. Lors de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération est requise, en plus, une expertise de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage ou de la Commission fédérale des monuments historiques. Or, ces commissions ne prennent position que sur l'atteinte portée à l'objet protégé – atteinte dont elles évaluent la compatibilité avec la protection des sites construits. Elles ne se prononcent en revanche pas sur la question de savoir si des intérêts équivalents ou supérieurs extérieurs à la LPN s'opposent à la conservation de l'objet concerné, ainsi qu'elles l'ont précisé au Tribunal administratif obwaldien dans le cas de Sarnen. C'est donc, en fin de compte, aux autorités de planification et d'autorisation et, le cas échéant, aux tribunaux qu'il appartient de déterminer si c'est la protection des sites construits ou la densification qui prévaut dans le cas d'espèce.

Pesée des intérêts en deux temps

Tâche fédérale



Voici à ce propos un exemple significatif issu d'un passé récent. Le canton de Zurich a inscrit dans son plan directeur – après avoir procédé à une pesée globale des intérêts en présence – le projet de développer, en ville de Zurich, le « cluster recherche et santé » de l'École polytechnique fédérale (tâche fédérale), de l'Hôpital universitaire et de l'Université de Zurich (tâche cantonale). Le périmètre est recensé dans l'ISOS. Du fait des exigences de droit fédéral applicables et des subventions fédérales octroyées, le projet était assimilable à une tâche de la Confédération, de sorte que le canton était tenu d'appliquer l'article 6 alinéa 2 LPN.

Le Conseil fédéral a motivé comme suit l'approbation de cette adaptation du plan directeur cantonal zurichois : « [...] Une expertise de la Commission fédérale des monuments historiques parvient à la conclusion que le développement immobilier projeté du secteur des hautes écoles porte fortement atteinte au site (inscrit à l'ISOS). Les activités prévues dans les domaines de la formation, de la recherche et de la santé relèvent cependant d'intérêts d'importance nationale. Le développement de l'EPFZ est d'une importance majeure pour la Confédération. De plus, la planification répond à l'objectif de développer l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti, objectif qui est ancré dans la loi révisée sur l'aménagement du territoire et qui revêt également une importance nationale. En approuvant le dossier, le Conseil fédéral a accordé à ces intérêts un poids supérieur à celui de conserver le site construit intact. Cette décision de principe ne saurait plus être remise en question dans le cadre des décisions que rendra plus tard la Confédération concernant les demandes de contributions d'investissements destinées à l'Université et à l'Hôpital universitaire de Zurich. Il conviendra toutefois, lors de la concrétisation des projets de construction dans les plans d'affectation spéciaux [« Gestaltungspläne »] cantonaux, de tenir compte le mieux possible des enjeux de la protection des sites construits et de ménager le plus possible le site concerné. »

Ce cas démontre qu'il est tout à fait possible de bâtir au sein de sites construits d'importance nationale. Cela ne s'applique pas seulement aux projets de transformation et d'agrandissement, mais aussi aux projets de nouvelles constructions. Autorités, propriétaires, investisseurs et tribunaux doivent apprendre à appliquer correctement l'ISOS. Cet inventaire est un instrument précieux pour mieux comprendre comment un site s'est développé et pour en préserver l'identité¹⁸. Il faut que les acteurs concernés l'intègrent en amont dans leurs réflexions, qu'ils exploitent la marge de manœuvre dont ils disposent en matière de pesée d'intérêts, et qu'ils respectent les limites imposées par l'ISOS. Un site construit assorti d'un objectif de sauvegarde A ne se prêtera par exemple pas à une forte densification. Si l'on n'en tient pas compte, les conflits et litiges juridiques sont programmés.



13 La qualité urbaine passe par la prise en compte du patrimoine bâti. À Rüti (ZH), l'ISOS a permis d'améliorer un projet de densification. Bâti historique (maison rouge) et nouveau bâtiment sont en harmonie. Pour une présentation plus détaillée du projet, consulter www.densipedia.ch. Photo : A. Straumann, EspaceSuisse

¹⁸ Wüest Partner, Urbanisation vers l'intérieur dans les villes. Étude sur mandat de l'Union des villes suisses, Berne 2018, p. 48.



14 Transition douce entre ancien et nouveau. À Rüti (ZH), l'ISOS a empêché la réalisation de la tour initialement projetée, au profit de deux bâtiments à pignon modernes (au milieu). Photo : A. Straumann, EspaceSuisse

Le guide publié par EspaceSuisse sous le titre « Protection des sites construits et densification »¹⁹ décrit la marge de manœuvre dont les autorités disposent dans l'examen des projets situés dans des sites construits inscrits à l'ISOS, et suggère des pistes quant aux possibilités de mettre en œuvre les objectifs de sauvegarde de l'ISOS au moyen des instruments d'aménagement du territoire. Quant au rapport édité par l'Office fédéral du développement territorial (ARE) sous le titre « ISOS et densification »²⁰, il traite des défis liés à la coordination entre protection des sites construits et développement vers l'intérieur. Dans les deux publications, la pesée des intérêts en présence revêt une importance primordiale, depuis l'identification des intérêts en jeu jusqu'à leur mise en balance, en passant par leur pondération. Une prise en compte adéquate de l'ISOS se révèle indispensable aussi dans le cadre des conceptions et plans directeurs communaux et de l'établissement des plans d'affectation (prescriptions applicables à la zone centre) et des plans d'affectation spéciaux. Si les enjeux de la protection des sites construits sont dûment pris en considération, la population sera plus encline à accepter les projets de densification.

9.2 Protection contre le bruit

Dans le domaine de la protection contre le bruit comme dans celui de la protection des sites construits, la densification se révèle source de conflits car c'est précisément dans les endroits bien centrés et bien desservis, où la densification est en principe opportune, que l'exposition au bruit est la plus importante. La loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) et l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB) soumettent la construction dans les secteurs exposés au bruit à des conditions très strictes. Dans les nouvelles constructions, les valeurs limites d'immission doivent en principe être respectées, et ce, au milieu de la fenêtre ouverte des locaux à usage sensible au bruit. Il est parfois

¹⁹ EspaceSuisse, Guide Protection des sites construits et densification. La pesée des intérêts dans les communes disposant d'un site construit d'importance nationale (ISOS), Berne 2018.

²⁰ Office fédéral du développement territorial (ARE), ISOS et densification. Rapport du groupe de travail, Berne 2016.

possible de remédier aux problèmes de bruit en concevant les bâtiments en conséquence, par exemple en disposant les locaux sensibles (séjours, chambres à coucher) du côté opposé au bruit (arrière-cours, etc.). Dans le cas des secteurs appelés à être densifiés et des brèches dans le milieu bâti destinées à être comblées, un dépassement (minime) des valeurs limites d'immission pourra être exceptionnellement toléré si la pesée des intérêts en présence le justifie (art. 31 OPB). Dans le cadre d'une telle pesée d'intérêts, la pratique dite « de la fenêtre d'aération », telle qu'elle a cours dans de nombreux cantons, est admissible, ainsi que le Tribunal fédéral l'a retenu en 2016 dans l'arrêt *Niederlenz (AG)*²¹. En vertu de ce principe, les exigences en matière de protection contre le bruit sont réputées remplies si les valeurs limites d'immission sont, dans les locaux à usage sensible au bruit, respectées au niveau d'une seule fenêtre (la « fenêtre d'aération »).



15 Des barrières anti-bruit de sept niveaux : à Brugg (AG), les immeubles de la Habsburgerstrasse (à droite) protègent tout le quartier du bruit du trafic ferroviaire. Pour une présentation plus détaillée du projet, consulter www.densipedia.ch. Photo : www.gross-ag.ch

Le risque étant que, dans les endroits bien centrés et bien desservis, le respect des exigences de l'OPB ne soit plus assuré, dans les projets de densification, que par voie dérogatoire, il convient de repenser le concept actuel en matière de protection contre le bruit, et de trouver une solution qui permette de tenir compte des enjeux de protection contre les nuisances sonores et de densification dans le cadre des procédures d'autorisation ordinaires. C'est ce que réclame un rapport publié en 2015 par la Commission fédérale pour la lutte contre le bruit (CFLB) et le Conseil de l'organisation du territoire (COTER)²². Cette exigence a notamment trouvé sa traduction, en 2017, dans le rapport du Conseil fédéral intitulé « Plan national de mesures pour diminuer les nuisances sonores », établi en réponse à un postulat déposé par le conseiller national genevois Guillaume Barazzone (15.3840)²³. Par ailleurs, le conseiller national vert/libéral argovien Beat Flach a déposé en 2016, en réaction à l'arrêt du Tribunal fédéral *Niederlenz* relatif à la pratique de la fenêtre d'aération (voir *supra*), une motion allant dans le même sens. La mise en œuvre de cette motion a démarré en 2018 sous la houlette de l'Office fédéral de l'environnement. Le groupe d'accompagnement constitué pour suivre les travaux se compose de

²¹ ATF 142 II 100 (*Niederlenz AG*) in RJ EspaceSuisse n° 5052.

²² VLP-ASPAN, Lutte contre le bruit et aménagement du territoire. Données de base – Positions – Lignes directrices, rapport commandé par la CFLB et le COTER, Berne 2015.

²³ Plan national de mesures pour diminuer les nuisances sonores. Rapport du Conseil fédéral du 28 juin 2017 en réponse au postulat Barazzone 15.3840 du 14 septembre 2015.

représentants des cantons, des communes et des associations actives dans le domaine de l'aménagement du territoire. L'objectif sera d'adapter la LPE et l'OPB.

Il faut garder à l'esprit que, dans les secteurs exposés au bruit, les réductions de vitesse peuvent grandement contribuer à réduire les immissions sonores. Si la limitation de vitesse est abaissée de 50 à 30 km/h, le bruit s'en trouve approximativement réduit de moitié. Dans les secteurs très exposés au bruit, il incombe aux autorités d'examiner l'opportunité de réduire la vitesse autorisée, comme le Tribunal fédéral l'a stipulé dans une affaire émanant de la ville de Zoug²⁴.

10 Conclusions

La densification urbaine requiert certaines règles de base pour assurer la qualité du milieu bâti et sauvegarder les intérêts des propriétaires et de la population. Les prescriptions ne devraient toutefois pas trop entraver le développement territorial et les objectifs poursuivis. Il convient dès lors d'éliminer les obstacles et de permettre des solutions sur mesure. Il faut pour cela que les règles soient formulées de façon relativement ouverte. Aussi convient-il de réviser les prescriptions trop rigides ou détaillées en matière de planification ou de construction et, dans la mesure du possible, de les concevoir de manière à ce qu'elles favorisent le développement souhaité plutôt que de l'entraver. On pourra par exemple faire un usage accru des conceptions directrices ou des principes d'aménagement pour gérer le développement urbain. On se gardera toutefois de jeter le bébé avec l'eau du bain. Ainsi la protection contre le bruit et la protection des sites construits se révèlent-elles par exemple essentielles pour assurer la qualité urbaine voulue. Certaines adaptations du cadre juridique en vigueur seront ici nécessaires.

Il nous incombe cependant, avant toute chose, d'apprendre à gérer la complexité inhérente aux opérations de densification. À cet égard, il convient de bien distinguer entre densité bâtie et densité d'habitants et/ou d'emplois. Une augmentation générale des indices d'utilisation du sol sur l'ensemble du territoire communal et une suppression irréfléchie des obstacles à la densification ne sont pas opportunes. La LAT exige à juste titre un développement de qualité vers l'intérieur du milieu bâti. Les prescriptions en matière de planification et de construction ne devraient donc être ni trop détaillées – afin que les autorités d'aménagement disposent d'une certaine marge de manœuvre –, ni trop arbitraires – ce qui ne permettrait pas d'assurer le niveau de qualité voulu. Trouver le bon équilibre n'est pas chose facile.

²⁴ Arrêt du TF 1C_589/2014 du 03.02.2016 (Zoug ZG) in RJ EspaceSuisse n° 5017.

Annexe

On trouvera ci-après le libellé des dispositions cantonales citées dans le présent rapport, dans l'ordre où elles sont mentionnées dans le texte. Il s'agit là d'une sélection non exhaustive.

Ch. 2.1.2 : Dispositions visant à assurer la disponibilité des terrains déjà bâtis

§ 42 Steuergesetz des Kantons Schwyz (StG) vom 9.2.2000

Grundstücke

[...]

² Land- oder forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke werden mit Einschluss der erforderlichen Gebäude zum Ertragswert bewertet. Unüberbaute Grundstücke in der Bauzone werden ungeachtet einer allfälligen landwirtschaftlichen Nutzung unter Berücksichtigung ihres Erschliessungszustandes besteuert.

[...]

Planungs- und Baugesetz des Kantons Zug (PBG), Vorschlag des Regierungsrats (proposition rejetée)

Gebietsverdichtung

§ 48

^{2a} Die Gebietsverdichtung besteht im Zusammenlegen und Neuverteilen von Grundstücken, Grundstücksteilen und Miteigentumsanteilen sowie in der Aufhebung von Dienstbarkeiten und Baurechten zur Förderung der Neuüberbauung in Gebieten, welche

- a) der kantonale Richtplan für die Verdichtung vorsieht und
- b) innerhalb eines ordentlichen Bebauungsplans mit Bauverpflichtung liegen.

§ 49

¹ Das Landumlegungs- und das Gebietsverdichtungsverfahren werden eingeleitet

a) durch Mehrheitsbeschluss der beteiligten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, denen mehr als drei Viertel der in die Umlegung oder Gebietsverdichtung einzubeziehenden Fläche gehört und welche gleichzeitig über drei Viertel der konsumierten Baumasse verfügen; oder [...]

³ Die beteiligten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, die Berechtigten bzw. die zuständige Behörde führen die Landumlegung oder die Gebietsverdichtung selbst durch oder betrauen damit eine Ausführungskommission.

§ 51

² Die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer des erfassten Gebiets haben je nach den Umständen Anspruch auf Belassung der bisherigen Eigentumsverhältnisse, auf Zuteilung eines neuen selbstständigen Grundstücks oder auf Zuteilung eines dem Wert ihres eingeworfenen Grundstücks entsprechenden Anteils am Gesamteigentum, Miteigentum oder Stockwerkeigentum.

³ Landumlegung, Gebietsverdichtung und Grenzbereinigung müssen auf den Ausgleich von Vor- und Nachteilen sowie von altem und neuem Besitzstand Bedacht nehmen. Geringfügige Mehr- und Minderzuteilungen sowie besondere Vor- und Nachteile sind durch Geld auszugleichen.

§ 52

¹ Das Durchführungsorgan entscheidet

a) im Landumlegungsverfahren über die Neuzuteilung samt Entschädigungen und Kostenverteilung sowie über eine allfällige Bauverpflichtung;

b) im Gebietsverdichtungsverfahren über die Neuzuteilung samt Entschädigungen und Kostenverteilung.

^{1a} Im Gebietsverdichtungsverfahren bedarf der Neuzuteilungs- bzw. Bereinigungsplan der Zustimmung von drei Viertel der beteiligten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, die gleichzeitig verfügen über

a) neun Zehntel oder mehr der in die Gebietsverdichtung einzubeziehenden Fläche und

b) neun Zehntel oder mehr der konsumierten Baumasse.

Loi sur les constructions du canton de Berne (LC) du 9.6.1985

Rénovation de vieille ville ou de quartier

Art. 88 *Plans de quartier, Définition et portée*

¹ Si nécessaire, les communes peuvent régler plus en détail dans un plan de quartier la construction, l'organisation, la préservation et la protection de certaines parties du territoire communal. Le plan de quartier peut porter notamment sur [...]

g. la rénovation de la vieille ville ou du quartier; [...]

Art. 128 *Expropriation formelle, Droit d'expropriation*

¹ L'approbation d'un plan de zones ou d'un plan de quartier fonde un droit d'expropriation sur les objets suivants, réglés dans ces plans [...]

d. mesures de protection ou d'agencement des sites et du paysage ou de rénovation de vieille ville ou de quartier au sens de l'article 88, 1^{er} alinéa, lettres f ou g.

² Le droit d'expropriation s'étend également à tous les droits nécessaires à la construction des bâtiments et installations ou à la mise en œuvre des mesures prévues, ou qui s'y opposent.

Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich (PBG) vom 7.9.1975

Die Gebietssanierung

§ 186 *Grundsatz*

¹ In überbauten Ortsteilen, deren Zustand im öffentlichen Interesse einer Erneuerung bedarf, kann die Gebietssanierung durchgeführt werden.

² Vorbehalten bleiben Anordnungen zur Behebung polizeilicher Missstände gemäss den Bauvorschriften dieses Gesetzes.

§ 187 Öffentliches Interesse im Besonderen

Ein öffentliches Interesse an der Erneuerung liegt vor, wenn die bestehende Überbauung

a. zu den Zielen der Bau- und Zonenordnung in einem starken Missverhältnis steht und dadurch entweder die erwünschte Entwicklung erheblich gefährdet oder eine mit andern Mitteln nicht korrigierbare schwerwiegende Fehlentwicklung fördert oder

b. hinsichtlich der Hygiene, der Erschliessung, der Ausstattung, der Ausrüstung oder der ortsbaulichen Gestaltung erhebliche Missstände aufweist, die nicht auf andere Weise beseitigt werden können.

§ 188 Gebiet

Dem Verfahren ist jeweils ein Gebiet zu unterwerfen, dessen Erneuerung innert vernünftiger Frist möglich ist und das hinsichtlich der ortsbaulichen und architektonischen Gestaltung, der Erschliessung, der Ausstattung oder der Ausrüstung eine sinnvolle Einheit darstellt.

§ 190 Verfahrenseinleitung

Das Verfahren wird auf Begehren der Grundeigentümer, denen mehr als zwei Drittel der Fläche des Sanierungsgebiets gehören, oder durch den Gemeindevorstand von Amtes wegen eingeleitet.

§ 191 Gegenstand

¹ Die Gesamterneuerung bezweckt eine Neuüberbauung des erfassten Gebiets; sie kann nur angeordnet werden, wenn eine Teilerneuerung keine günstige Gesamtwirkung erwarten lässt.

² Die Teilerneuerung sorgt durch zweckgerechte Anordnungen für die Beseitigung von Missständen.

§ 192 Gestaltungsplan

Bei Gesamterneuerungen ist ein Gestaltungsplan zu erstellen, der Bestandteil des Quartierplans ist.

Ch. 2.2: Suppression de servitudes

§ 139 Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich (PBG) vom 7.9.1975

¹ Die nach den Abzügen verbleibende Gesamtfläche ist so zuzuteilen, dass die Grundeigentümer nach Möglichkeit geeignete Parzellen in gleichwertiger Lage und im Verhältnis zur Fläche ihres Altbestands unter Berücksichtigung der Wertunterschiede erhalten; dabei können nötigenfalls gesetzliche Eigentumsbeschränkungen des privaten Rechts, Dienstbarkeiten, Grundlasten oder vorgemerkte persönliche Rechte aufgehoben, geändert oder begründet werden.

[...]

Loi générale sur les zones de développement industriel ou d'activités mixtes du canton de Genève (LZIAM) du 13.12.1984

Art. 8 Expropriation, Principe

Est déclarée d'utilité publique, au sens de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933, l'acquisition:

- a) de tous les immeubles ou droits nécessaires à la réalisation des équipements et de l'infrastructure prévus aux plans et aux règlements directeurs ou aux plans localisés de quartier;
- b) de tous les immeubles compris dans la zone de développement industriel, respectivement dans la zone de développement d'activités mixtes, au fur et à mesure de sa mise en valeur.

Loi générale sur le logement et la protection des locataires du canton de Genève (LGL) du 4.12.1977

Art. 2 Politique d'acquisition

L'État et les communes, dans le cadre de leur politique générale d'acquisition de terrains et de biens-fonds immobiliers qui peuvent être affectés à la construction de logements, disposent, outre la possibilité d'achat de gré à gré, du droit de préemption légal et d'expropriation qui leur est conféré par la présente loi aux fins de construction de logements d'utilité publique.

Ch. 3.1: Prescriptions en matière de densité en cas de classement en zone à bâtir

Loi générale sur les zones de développement du canton de Genève (LGZD) du 29.6.1957

Art. 2A Indices de densité et indices d'utilisation du sol

[...]

² Un indice de densité minimal est applicable en zone de développement. Il est de:

- a) 2,5 en zone de développement 2;
- b) 1,8 en zone de développement 3;
- c) 1 en zone de développement 4A;
- d) 0,8 en zone de développement 4B.

Ch. 3.2: Densités minimales dans les zones à bâtir existantes

§ 49a Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich (PBG) vom 7.9.1975

¹ Soweit der kantonale oder regionale Siedlungsplan keine Festlegungen bezüglich der baulichen Dichte enthält, sind in der Regel folgende minimale Ausnützungsziffern oder entsprechende andere Ausnützungsbestimmungen vorzusehen:

bei eingeschossigen Zonen 20%

bei zweigeschossigen Zonen 30%

bei dreigeschossigen Zonen 50%

bei viergeschossigen Zonen 65%

bei mehr als viergeschossigen Zonen 90%

[...]

Art. 17 Planungs- und Baugesetz des Kantons Uri (PBG) vom 13.6.2010

[...]

³ Die Bauordnung hat für die einzelnen Zonen eine Mindestausnützung vorzuschreiben.

[...]

Ch. 4: Bonus d'utilisation du sol dans les procédures d'autorisation de construire

Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich (PBG) vom 7.9.1975

Arealüberbauungen

§ 69 Zulässigkeit

Die Bau- und Zonenordnung kann in den Bauzonen allgemein, zonen- oder gebietsweise Arealüberbauungen zulassen. Dabei sind Mindestarealflächen festzulegen.

§ 71 Anforderungen

¹ Die Bauten und Anlagen sowie deren Umschwung müssen besonders gut gestaltet sowie zweckmässig ausgestattet und ausgerüstet sein.

² Bei der Beurteilung sind insbesondere folgende Merkmale zu beachten:

a. Beziehung zum Ortsbild sowie zur baulichen und landschaftlichen Umgebung,

- b. kubische Gliederung und architektonischer Ausdruck der Gebäude,
- c. Lage, Zweckbestimmung, Umfang und Gestaltung der Umgebungsanlagen,
- d. Wohnlichkeit und Wohnhygiene,
- e. Versorgungs- und Entsorgungslösung,
- f. Art und Grad der Ausrüstung.

³ Arealüberbauungen können auch bereits überbaute Grundstücke umfassen, wenn die Überbauung als ganzes den Anforderungen genügt.

[...]

Ch. 5: Plans d'affectation spéciaux: des instruments de densification éprouvés

Loi sur les constructions du canton de Berne (LC) du 9.6.1985

Plan de quartier pour les zones à planification obligatoire

Art. 92 *Éléments de la réglementation fondamentale*

¹ La réglementation fondamentale fixe pour chaque zone à planification obligatoire (art. 73) les buts de l'aménagement, la nature de l'affectation, le degré de cette dernière servant de valeur de planification ainsi que les principes d'agencement des bâtiments, installations et espaces extérieurs. Le conseil communal peut fixer des prescriptions en matière de construction qui ne concernent pas ces éléments dans le plan de quartier en dérogation à la réglementation fondamentale.

² La réglementation fondamentale peut en outre prévoir l'organisation d'un concours ou d'une procédure analogue selon des règles de procédure reconnues pour l'édiction d'un plan de quartier.

Art. 93 *Principe de la construction conforme au plan de quartier*

¹ La construction dans une zone à planification obligatoire nécessite au préalable un plan de quartier entré en force (art. 88). Cependant, lorsque les éléments de la réglementation fondamentale sont respectés, l'autorité communale peut

- a autoriser un projet individuel avant d'édicter le plan de quartier;
- b renoncer à édicter le plan de quartier lorsqu'un projet est issu d'un concours organisé conformément à des règles de procédure reconnues;
- c renoncer, avec l'accord du service compétent de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques, à édicter le plan de quartier, si un projet global est conforme à l'objectif d'aménagement dans l'ensemble de la zone à planification obligatoire.

² Si une zone a été bâtie sans que soit édicté un plan de quartier, de nouveaux projets ne sont autorisés que s'ils sont conformes aux éléments de la réglementation fondamentale et qu'ils s'intègrent dans l'ensemble des bâtiments existants; la planification obligatoire est réactivée dans tous les autres cas.

³ Les propriétaires fonciers ont le droit d'exiger qu'il leur soit possible dans un délai raisonnable de construire selon un plan de quartier.

⁴ La commune et les propriétaires fonciers collaborent à l'ébauche du plan de quartier.

⁵ Si le plan de quartier ne touche qu'une partie de la zone, il convient de démontrer que la construction projetée s'intègre judicieusement dans l'aménagement général de cette même zone.

Ch. 6: Formulation plus ouverte des prescriptions de zones et procédures innovantes

Planungs- und Baugesetz des Kantons Nidwalden (PBG) vom 21.5.2014

Bebauungsvorschriften

Art. 102 Bebaubarkeit, im Allgemeinen

¹ Die Bebaubarkeit eines Grundstücks wird begrenzt durch:

1. die in der jeweiligen Zone geltende Gesamthöhe; und
2. den Grenzabstand gemäss Art. 110 ff., soweit nicht ein grösserer Abstand gemäss Art. 118 ff. oder der Spezialgesetzgebung zu berücksichtigen ist.

Art. 104 Kommunale Bebauungsvorschriften

¹ Die Gemeinden bestimmen im Bau- und Zonenreglement für Bauzonen:

1. eine maximale Gesamthöhe;
2. eine maximale und eine minimale Überbauungsziffer;
3. einen Höchstanteil an Hauptbauten gemäss Art. 104a Abs. 2;
4. einen Höchstanteil an Nebenbauten und Hauptbauten gemäss Art. 104a Abs. 3.

² Sie können im Bau- und Zonenreglement die Bebaubarkeit von Grundstücken ergänzend regeln, indem sie in einzelnen Bauzonen:

1. eine minimale Gesamthöhe vorsehen;
2. eine maximale Gebäudelänge festlegen;
3. den Mehrlängenzuschlag gemäss Art. 110 bereits für Gebäude mit einer Fassadenflucht von mehr als 25 m vorsehen;

4. eine Grünflächenziffer vorsehen;
5. das zulässige Mass bei Abgrabungen zusätzlich begrenzen; oder
6. die höhenmässige Bebaubarkeit in steilen Hanglagen zusätzlich begrenzen.

Ch. 8: Flexibilisation des prescriptions en matière de desserte

§ 34 Verordnung des Regierungsrates des Kantons Thurgau zum Planungs- und Baugesetz und zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe vom 18.9.2012

¹ Werden für ein Gebäude unterirdische oder vollständig in das Gebäude integrierte Parkieranlagen erstellt, kann ein Zuschlag von 10 % auf die im Baureglement festgelegte Nutzungsziffer geltend gemacht werden.

² Ist als Nutzungsziffer die Geschossflächenziffer festgelegt, kann für unterirdische Parkieranlagen zusätzlich die Differenz zwischen der zulässigen Geschossflächenziffer für das Bauwerk samt Parkieranlage und der Geschossflächenziffer des Bauwerks ohne Parkieranlage als Nutzungsbonus geltend gemacht werden.