



**Guide pour le recensement
des zones à bâtir non
construites dans les plans
d'affectation**

Office des affaires communales et de
l'organisation du territoire
Janvier 2018

Zones à bâtir non construites

Impressum

Editeur

Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT)

Groupe de travail de l'OACOT

Anita Schnyder
Bernhard Künzler
Rolf Wohlfahrt
Stefan Ghioldi

Traduction

Florence Schwed Mayor

Mandataire

IC Infraconsult AG
Kasernenstrasse 27
3013 Berne

Karin Widler-Albrecht
André König

Pour télécharger le document PDF:

www.be.ch/nonconstruit

Table des matières

1	Introduction	2
2	Date et étendue du recensement	3
3	Processus de travail	4
3.1	Recensement des zones à bâtir non construites actuelles	4
3.2	Saisie des modifications envisagées dans les zones à bâtir non construites	6
3.3	Mise au net des zones à bâtir non construites après l'examen préalable	6
4	Zones à bâtir non construites (réserves de terrains à bâtir)	7
4.1	Zones à bâtir non construites comme élément des réserves d'affectation	7
4.2	Zones à bâtir non construites déterminantes	8
4.3	Zones à bâtir non déterminantes	8

1 Introduction

Contexte

La loi sur l'aménagement du territoire (LAT) partiellement révisée exige des cantons et des communes qu'ils prennent les mesures propres à assurer une meilleure utilisation dans les zones à bâtir des friches ou des surfaces sous-utilisées et qu'ils favorisent la disponibilité de terrains à bâtir (art. 3 et 15a LAT). Ces objectifs peuvent être atteints uniquement si les réserves d'utilisation dans les surfaces dont le classement en zone à bâtir est entré en force sont connues. Selon l'article 47 LAT, ces réserves doivent être exposées par les communes lors de l'établissement des plans d'affectation, dans le rapport à remettre à l'autorité chargée de l'approbation des plans¹. Les réserves d'affectation se composent des zones à bâtir non construites et des terrains encore disponibles dans les zones à bâtir construites. Le présent guide renseigne sur le recensement par les communes des zones à bâtir non construites dans le cadre du plan d'affectation.

Aperçu cantonal

Le recensement des zones à bâtir non construites se fonde sur l'aperçu cantonal en la matière que le canton a établi en 2015 en collaboration avec les communes. Chaque année, l'aperçu est actualisé par l'OACOT qui procède en reprenant les données de la mensuration officielle. A cette occasion, l'aperçu cantonal est réduit de la part de surfaces construites et, le cas échéant, mis à jour en fonction des données soumises pour approbation dans le cadre d'un plan d'affectation (art. 61, al. 6 LC).

Utilisation des zones à bâtir non construites

Un aperçu fiable et actuel des zones à bâtir non construites (réserves de terrains à bâtir) offre une base indispensable à

- la détermination des besoins en terrains à bâtir destinés au logement prévue par la fiche de mesure A_01 du plan directeur cantonal;
- l'élaboration de la statistique des zones à bâtir du canton et de la Confédération;
- la rédaction du rapport sur l'état de l'aménagement du territoire à l'intention du Grand Conseil et de la Confédération;
- la préparation de plans directeurs communaux et régionaux (p. ex. CRTU);
- la gestion des zones d'activités;
- d'autres utilisations.

La carte des zones à bâtir non construites est publiée sur Internet² à l'intention de la population intéressée et des acteurs impliqués.

¹ L'article 47, alinéa 2 OAT exige expressément que les responsables de l'aménagement exposent quelles réserves d'affectation subsistent dans les zones à bâtir existantes (voir le guide «Rapport selon l'article 47 OAT»).

² A télécharger à partir du site www.be.ch/urbi ou directement à partir du Géoportail cantonal, à l'adresse: <http://ow.ly/w7s830j6bVt>

2 Date et étendue du recensement

Quand faut-il procéder au recensement?	Il convient de prouver l'existence de réserves de terrains à bâtir lorsque des zones à bâtir non construites selon l'article 15 LAT sont concernées par des changements d'affectation, des classements et des déclassements.
Quelles sont les zones concernées?	<p>La preuve doit porter sur l'ensemble de la commune et les zones à bâtir suivantes³:</p> <ul style="list-style-type: none"> – les zones d'habitation – les zones mixtes – les zones centrales – les zones d'activités – les zones de maisons de vacances – les zones hôtelières – les zones affectées à des besoins publics – les zones destinées aux installations de sport et de loisirs – les zones à planification obligatoire et les plans de quartier, dans la mesure où ils concernent l'une des zones à bâtir énumérées ci-dessus. <p>Sur la base des réserves de terrains à bâtir actualisées conformément au plan d'affectation entré en force, il y a également lieu de présenter les changements d'affectation, les classements et les déclassements qui concernent les zones à bâtir non construites (voir ch. 3).</p>
Manuel/instruction technique	<p>Le recensement des zones à bâtir non construites est effectué directement sur une carte SIG en ligne du Géoportail, sur la base de l'aperçu cantonal.</p> <p>Le manuel technique sur le recensement des zones à bâtir non construites dans les plans d'affectation explique la marche à suivre pour utiliser le Géoportail (carte SIG en ligne).</p>
Résultats du recensement	<p>Une fois le traitement effectué, il est possible de générer automatiquement sur la carte SIG en ligne du Géoportail un rapport sur les zones à bâtir non construites ainsi qu'un rapport sur les zones à bâtir désignées comme construites avec un résumé des résultats. Les rapports doivent être joints au rapport explicatif selon l'article 47 OAT et faire partie du dossier préparé pour l'examen préalable et pour l'approbation.</p> <p>Les communes et les aménagistes disposent en outre de géodonnées sur toutes les surfaces et les informations y relatives.</p>

³ D'autres zones, comme celles d'extraction, de hameau ou de verdure, dans lesquelles aucune nouvelle construction principale ne peut être édifée, ne sont pas recensées.

3 Processus de travail

Processus en trois étapes

Le schéma ci-dessous offre un aperçu du processus en trois étapes de recensement des zones à bâtir non construites par l'intermédiaire du Géoportail (carte SIG en ligne)⁴.



Processus en trois étapes de recensement des zones à bâtir non construites

3.1 Recensement des zones à bâtir non construites actuelles

Zones à bâtir non construites actuelles

Pour commencer, les zones à bâtir non construites sont déterminées conformément au plan d'affectation entré en vigueur. Il s'agit pour cela de vérifier et de mettre au net les zones à bâtir non construites dans le Géoportail (carte SIG en ligne):

1. Vérification de l'état de la construction
2. Délimitation correcte des parties de parcelles non construites
3. Ajout des réserves de terrains à bâtir manquantes
4. Evaluation des zones de maisons de vacances (cas particulier)

La définition des zones à bâtir non construites, qui figure au chiffre 4, est déterminante à cet égard.

Les étapes 1 à 4 sont décrites plus précisément ci-après.

⁴ En ce qui concerne le volet technique du traitement dans le Géoportail (carte SIG en ligne), il convient de se reporter au manuel ad hoc.

1. Examen de l'état de la construction	<p>Il convient d'examiner si les parcelles ou les parties de parcelles présentées comme non construites le sont bel et bien. Pour cela, il s'agit de vérifier en particulier l'état de la construction et, le cas échéant, de le corriger. Si, depuis le dernier recensement, une parcelle ou une partie d'une parcelle a été construite ou que, pour d'autres raisons, il ne s'agit pas d'une réserve imputable, la surface n'est pas supprimée, mais une explication est fournie par l'intermédiaire de la carte du Géoportail. Les réponses sont standardisées (divers motifs sont présentés au ch. 4.3).</p> <p>Si, entretemps, des parcelles ont été partiellement construites, il s'agit de délimiter de manière précise les parties non construites (voir point 2 ci-après).</p> <p>Il se peut qu'une part maximale réservée à l'habitation soit fixée dans le plan d'affectation (p. ex. dans le règlement des constructions) pour les zones mixtes, centrales ou de maisons de vacances. Dans de tels cas, cette part peut aussi faire l'objet d'un recensement.</p>
2. Délimitation correcte des parties de parcelles non construites	<p>Dans l'aperçu cantonal sur les zones à bâtir non construites, ces dernières sont représentées à la parcelle près; il est précisé si les parcelles sont entièrement ou partiellement non construites. Celles qui sont partiellement non construites ont généralement été prises en compte à hauteur de 50 pour cent de la superficie de la parcelle dans l'aperçu cantonal⁵. Une délimitation exacte des parties de parcelle non construites doit être effectuée lors de l'élaboration des plans d'affectation pour établir les besoins en terrains à bâtir. Cela nécessite, dans une certaine mesure, une démarche d'examen approfondi relevant de l'aménagement du territoire (tenant compte du règlement de construction [petite et grande distance à la limite] et d'autres prescriptions en matière d'affectation, p. ex. pour les zones de maisons de vacances et celles affectées à des besoins publics).</p>
3. Ajout de réserves de terrains à bâtir manquantes	<p>Lorsque l'aperçu cantonal ne contient pas de zones à bâtir non construites actuelles, il s'agit de le compléter par ces parcelles et parties de parcelles.</p>
4. Evaluation des zones de maisons de vacances (cas particulier)	<p>Les zones de maisons de vacances sont réservées avant tout à la construction de maisons de vacances et de week-end (art. 76, al. 1 LC). Cette disposition n'exclut pas la construction de résidences principales.</p> <p>Toutefois, si les résidences principales ont été explicitement exclues lors de l'élaboration des plans d'affectation (règlement de construction ou plan de quartier), il y a lieu de le signaler.</p> <p>Cette distinction est nécessaire, puisque les zones de maisons de vacances non construites dans lesquelles une part de résidences principales est autorisée sont imputées aux réserves des zones d'habitation, des zones mixtes et des zones centrales. Si tel n'est pas le cas, le recensement des zones de maisons de vacances non construites n'a qu'une fonction d'observation ou de surveillance des zones à bâtir.</p>
Examen par l'OACOT	<p>Lorsqu'il procède à l'examen préalable, l'OACOT examine directement, sur la carte en ligne du Géoportail, les indications fournies par la commune au sujet des zones à bâtir non construites.</p> <p>Si nécessaire, les communes peuvent recenser les réserves de terrains à bâtir non construites avant l'examen préalable et les faire examiner par l'OACOT, à titre de demande préalable prévue par l'article 109a OC.</p>

⁵ Lors du premier recensement, en 2015, les communes devaient simplement déterminer s'il était possible d'édifier une nouvelle construction principale, conformément aux dispositions du droit des constructions en vigueur, sur la partie de parcelle proposée.

Résultat Le résultat fournit une bonne image des réserves de terrains à bâtir corrigées dans toutes les zones à bâtir. Les zones à bâtir non construites dans les zones d'habitation, mixtes et centrales servent de base de calcul pour les besoins effectifs en terrains à bâtir destinés au logement dans les plans d'affectation.

3.2 Saisie des modifications envisagées dans les zones à bâtir non construites

Modification des zones à bâtir non construites Outre la désignation des réserves de terrains à bâtir conformément aux plans d'affectation entrés en force, il s'agit aussi de saisir par l'intermédiaire de la carte en ligne SIG du Géoportail les modifications apportées aux zones à bâtir non construites:

1. Changements d'affectation de zones à bâtir non construites à l'intérieur de la zone à bâtir
2. Classement en zones à bâtir de zones d'habitation, mixtes et centrales non construites et d'autres zones
3. Déclassement de zones à bâtir non construites

Examen par l'OACOT Ces surfaces sont également examinées par l'OACOT dans le cadre de la procédure d'examen préalable.

Base pour le MD.16.PA-BE Les données saisies peuvent en outre servir de base au transfert du plan d'affectation révisé dans le modèle de données MD.16-PA-BE.

3.3 Mise au net des zones à bâtir non construites après l'examen préalable

Actualisation des zones à bâtir non construites à la date de la décision Avant l'approbation, d'éventuelles corrections et modifications concernant aussi bien les zones à bâtir non construites actuelles⁶ (à la date de la décision prise par la commune) que les changements d'affectation, les classements et les déclassements doivent à nouveau être mises au net par l'intermédiaire de la carte SIG en ligne du Géoportail et les rapports doivent être joints au dossier pour l'approbation. Une fois l'aménagement approuvé, la réserve en terrains à bâtir des zones d'habitation, mixtes et centrales est fixée en fonction du plan d'affectation révisé de la commune. En outre, ce relevé est intégré à l'aperçu cantonal dans le cadre de l'actualisation annuelle (ensemble des zones à bâtir non construites recensées, voir les utilisations possibles mentionnées dans l'introduction).

⁶ Déterminantes pour le recensement des besoins en terrains à bâtir.

4 Zones à bâtir non construites (réserves de terrains à bâtir)

Les termes et notions qu'il s'agit de connaître pour pouvoir procéder au recensement des zones à bâtir non construites sont définis ci-après.

4.1 Zones à bâtir non construites comme élément des réserves d'affectation

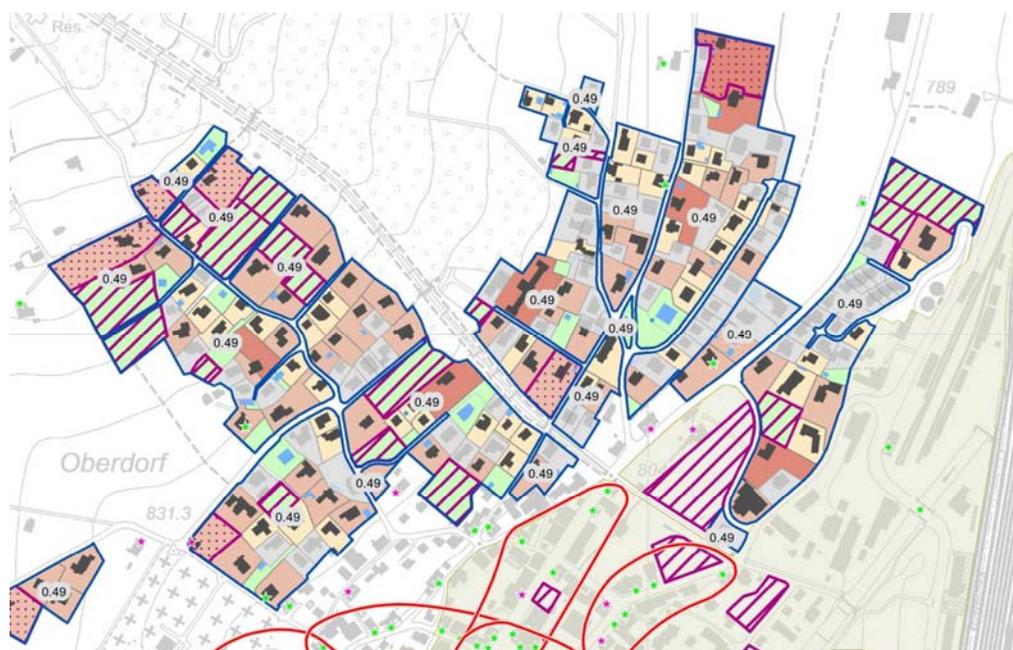
Réserves d'affectation et bases de travail

Les réserves d'affectation comprennent

- les zones à bâtir non construites (réserves de terrains à bâtir) et
- les réserves disponibles sur des surfaces construites (qui résultent de la différence entre le degré d'affectation admis selon le plan d'affectation entré en force et l'utilisation effective).

Le canton met à la disposition des communes, au moyen de la carte «Réserves d'affectation à l'intérieur des zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales (HMC)» une base de travail indiquant les réserves d'affectation (zones à bâtir non construites et réserves sur des parcelles construites). Le «Guide sur l'urbanisation interne» fournit d'autres précisions au sujet des réserves disponibles sur des surfaces construites⁷.

Pour les zones à bâtir non construites, il s'agit, comme précisé au chiffre 1, de résultats qui ressortent de l'aperçu cantonal et qui servent seuls de base au présent guide.



Exemple: extrait de la carte de base «Réserves d'affectation à l'intérieur des zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales (HMC)»

⁷ Voir www.be.ch/urbi

4.2 Zones à bâtir non construites déterminantes

Zones à bâtir non construites

Sont considérées comme zones à bâtir non construites (réserves de terrains à bâtir) les (parties de) parcelles qui comportent un périmètre libre supérieur à 300 m² sur lequel une construction principale au moins peut être édifée dans le respect du plan d'affectation.

Les (parties de) parcelles inférieures à 300 m² sont considérées comme des réserves de terrains à bâtir si, en fonction de leur proportion et de leur découpage, une fois associées à des réserves de terrains à bâtir attenantes (construction au-delà des limites des parcelles ou remaniement/remembrement), elles remplissent les conditions énoncées ci-dessus.

Evaluation de plans de quartier

Dans les plans de quartier entrés en vigueur, les périmètres d'évolution non réalisés et leurs abords doivent être pris en compte.

Les places de jeux pour enfants, les surfaces de jeux suffisamment grandes, les installations d'équipement de détail, les places de stationnement pour visiteurs et les installations d'infrastructure (p. ex. les bassins de rétention) ne sont pas considérées comme des réserves de terrains à bâtir si elles ne sont pas inscrites dans le plan de quartier avec une précision telle qu'aucune autre construction n'est admissible.

4.3 Zones à bâtir non déterminantes

Les conditions que les surfaces doivent remplir pour pouvoir être considérées comme des zones à bâtir construites et ne pas être imputées à la réserve de terrains à bâtir sont présentées ci-après. Les motifs ci-dessous sont introduits par l'intermédiaire de la carte SIG en ligne.

a) **Construit**

Sont considérées comme construites les (parties de) parcelles qui sont déjà occupées par des constructions ou dont l'affectation est inhérente à une exploitation (dans des zones affectées à des besoins publics, des zones destinées aux activités sportives, des zones hôtelières, etc. utilisées de manière conforme à leur destination)⁸ et sur lesquelles aucune autre construction principale ne peut être édifée.

L'octroi d'un permis de construire n'est pas suffisant. Le relevé du gabarit d'implantation doit avoir eu lieu.

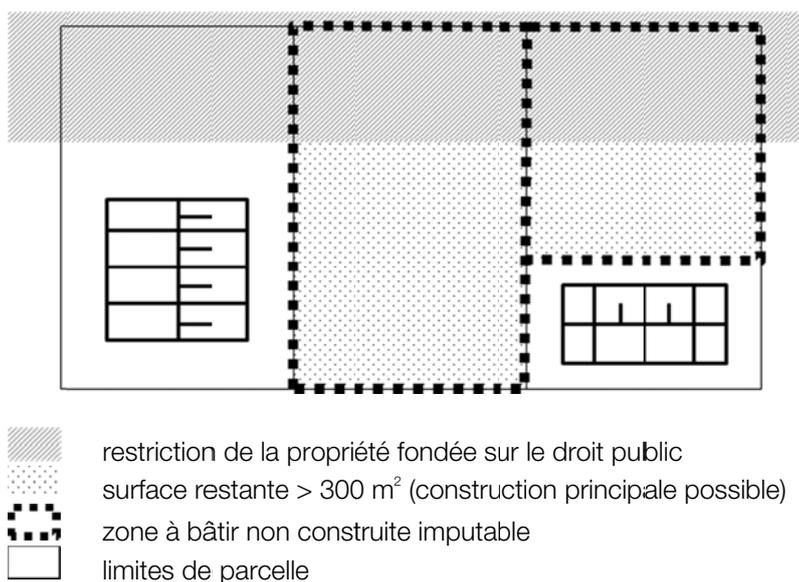
b) **Géométrie: forme de la parcelle/découpage**

Sont considérées comme construites des (parties de) parcelles qui, en raison de leur forme, ne sont pas constructibles (p. ex. découpage de dimension allongée, sans zones à bâtir non construites attenantes qui, moyennant réunion, pourraient permettre l'ouverture d'un chantier).

⁸ Le fait que l'utilisation réelle corresponde au type d'affectation admis dans la zone en question est déterminant lors de l'évaluation de la construction dans des zones affectées à des besoins publics (ZBP), des zones destinées aux installations de sport et de loisirs (ZSL) ainsi que dans les zones hôtelières et de maisons de vacances. En fonction de l'affectation d'une zone, une surface non construite peut être considérée comme construite si son affectation est conforme à celle de la zone. Des exemples typiques sont ceux des installations sportives édifées dans des ZBP ou des ZSL (dans la mesure où aucune autre construction conforme à l'affectation de la zone n'est admissible). Une parcelle de jardins familiaux dans la ZBP qui est utilisée de manière conforme à son affectation est considérée comme construite, tandis que l'aménagement de jardins familiaux dans une zone d'habitation est réputé utilisation transitoire. Les parcelles sont alors considérées comme non construites.

c) **Contraintes de droit public**

Sont considérées comme construites les (parties de) parcelles sur lesquelles, en raison de restrictions de droit public, aucune construction principale ne peut plus être édiflée. Les restrictions de droit public peuvent être les alignements de construction, les distances (au sens de l'art. 12 LC), les distances à la forêt et aux cours d'eau⁹ ainsi que les surfaces à laisser libres de toute construction le long de conduites. Les distances et les surfaces à laisser libres sur des (parties de) parcelles non construites qui font partie de la surface de terrain déterminante (art. 27 de l'ordonnance sur les notions et les méthodes de mesure dans le domaine de la construction [ONMC]) ont valeur de réserve de terrains à bâtir.



Zones à bâtir non construites déterminantes dans le cas de restrictions de la propriété fondées sur le droit public

d) **Contraintes de droit privé: transferts d'affectation**

Sont considérées comme construites les (parties de) parcelles dont l'affectation n'a pas encore été mise à profit et qui ont été transférées à la parcelle constructible directement contiguë par l'intermédiaire d'un contrat constitutif de servitude (art. 32 ONMC). Le transfert de l'affectation a été consigné par la commune dans le cadastre d'utilisation au sens de l'article 33 ONMC ou dans un registre particulier des transferts d'affectation.

e) **Mesures de protection: objets et zones protégées comme arbres isolés, haies**

Sont considérées comme construites les (parties de) parcelles lorsque des mesures de protection prévues par la législation, en particulier celles concernant l'aménagement, aux plans fédéral, cantonal, régional et communal, interfèrent avec les zones à bâtir et empêchent ainsi leur constructibilité. Il peut s'agir de haies, de bosquets champêtres et de végétation des rives, de vergers et d'arbres isolés protégés.

⁹ Les espaces réservés aux eaux désignés comme zone d'affectation autonome selon la législation fédérale sur les eaux ne constituent pas une zone à bâtir et ne sont donc pas imputés comme tels.

f) **Places de jeu pour enfants et surfaces de jeu suffisamment grandes dans des lotissements**

Sont considérées comme construites les (parties de) parcelles sur lesquelles se trouvent des places de jeux pour enfants (art. 44 OC) ou des surfaces de jeux suffisamment grandes (art. 46 OC) dans un ensemble d'habitation selon l'article 43 OC.

g) **Places de stationnement fixes et inhérentes à l'exploitation, surfaces pour raccordement**

Sont considérées comme construites les (parties de) parcelles qui sont des surfaces de raccordement inhérentes à l'exploitation (pour des activités uniquement¹⁰) ou des places de stationnement fixes, au bénéfice d'une autorisation.

Les places de stationnement¹¹ et les surfaces de raccordement aménagées à titre temporaire correspondent à une affectation provisoire et doivent être considérées comme des réserves de terrains à bâtir.

h) **Places de transbordement et de dépôt inhérentes à l'exploitation ainsi que bassins de rétention**

Sont considérées comme construites les (parties de) parcelles qui correspondent à une place de dépôt ou de transbordement (p. ex. d'un centre logistique ou d'une scierie) inhérente à l'exploitation, au bénéfice d'un permis de construire ou qui concernent un bassin de rétention des eaux pluviales.

Des réserves de terrain prévues pour des extensions d'exploitation ne peuvent pas être désignées comme construites.

¹⁰ Article 27, alinéa 2 ONMC: les accès aux bâtiments ont été pris en compte dans la surface de terrain déterminante.

¹¹ Cela ne s'applique pas aux places de stationnement durant l'hiver dans les zones affectées à des besoins publics.