



L'espace réservé aux eaux en territoire urbanisé

Fiche pratique du 18 janvier 2013 sur l'application de la notion de «zones densément bâties» selon l'ordonnance sur la protection des eaux

Conçue par l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) en collaboration avec les cantons

Table des matières

L'espace réservé aux eaux en territoire urbanisé	1
Conçue par l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) en collaboration avec les cantons	1
A. Point de départ	3
B. Contexte ayant marqué le choix de l'expression «zones densément bâties»	3
C. Marge d'appréciation des cantons et critères servant à identifier les «zones densément bâties»	4
I. Critères donnant à penser qu'une zone est densément bâtie	4
II. Critères donnant à penser qu'une zone n'est pas densément bâtie	4
III. Autres critères propres à chaque situation	5
D. Principes servant à identifier les zones densément bâties	6
Principe 1: Zones qui ne sont en général pas considérées comme densément bâties	6
Principe 2: Parcelles non bâties ou partiellement bâties	7
Principe 3: Plans d'affectation de détail	9
Exemple pour une mise en œuvre complète dans un canton	10

Cette fiche est disponible auprès de:

Office fédéral du développement territorial ARE

<http://www.are.admin.ch/>

Office fédéral de l'environnement OFEV:

<http://www.bafu.admin.ch/umsetzungshilfe-renaturierung/index.html?lang=fr>

Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement DTAP

<http://www.bpuk.ch/>

Photo de couverture: Scheco-Areal, Eulach, Winterthur; © AWEL, Zürich

A. Point de départ

La détermination de l'espace réservé aux eaux, conformément à l'art. 36a de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux, RS 814.20), a pour but de garantir les fonctions suivantes:

- a. les fonctions naturelles des eaux;
- b. la protection contre les crues;
- c. l'utilisation des eaux.

Pour atteindre cet objectif, l'ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux, RS 814.201) fixe les largeurs minimales de l'espace réservé aux eaux, celui-ci devant être aménagé et exploité de manière extensive (art. 36a, al. 3, LEaux). Voilà pourquoi seules les installations dont l'implantation est imposée par leur destination et qui servent des intérêts publics sont admises dans cet espace. Les constructions et installations existantes bénéficient de la garantie de la situation acquise.

L'ordonnance sur la protection des eaux prévoit toutefois que les cantons peuvent, dans les zones densément bâties, adapter la largeur de l'espace réservé aux eaux à la configuration des constructions pour autant que la protection contre les crues soit assurée (art. 41a, al. 4, et art. 41b, al. 3, OEaux). La protection contre les crues requiert notamment que l'accès aux eaux soit assuré pour les travaux d'entretien ordinaire et de gros entretien. En tant qu'exception à la règle générale, selon laquelle seule la construction d'installations dont l'implantation s'impose par leur destination et qui servent des intérêts publics est admise dans l'espace réservé aux eaux, l'autorité compétente peut également autoriser la construction, dans les zones densément bâties, d'installations conformes à l'affectation de la zone, ceci pour autant qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (art. 41c, al.1, OEaux).

Vague du point de vue juridique, la notion de «zones densément bâties» laisse une certaine marge d'appréciation aux cantons pour appliquer les prescriptions régissant l'espace réservé aux eaux dans les territoires urbanisés. Cette marge d'appréciation permet aux cantons de tenir compte des conditions locales. Dans le cadre des ateliers de mai 2012 consacrés à la mise en œuvre des nouvelles dispositions de la LEaux sur l'espace réservé aux eaux, les cantons ont demandé à la Confédération d'élaborer une fiche pratique pour préciser la notion de «zones densément bâties».

B. Contexte ayant marqué le choix de l'expression «zones densément bâties»

La version de la révision de l'OEaux mise en consultation en 2010 ne prévoyait aucune exception à l'espace minimal à réserver aux eaux. Une majorité des organismes consultés a demandé que l'on prévienne des exceptions dans les territoires urbanisés pour permettre un développement à l'intérieur du milieu bâti et une densification des constructions, ainsi que l'exploitation des terrains non construits situés dans les secteurs bâtis (brèches dans le tissu bâti). A l'inverse, certains intervenants ont plaidé en faveur d'un élargissement de l'espace réservé aux eaux partout, soit également en territoire urbanisé. Afin de répondre aux préoccupations de la majorité, le Conseil fédéral a décidé d'intégrer dans l'OEaux une exception à l'espace minimal à réserver aux eaux dans les territoires urbanisés. **L'exception a été prévue non pas dans toutes les zones à bâtir, mais uniquement dans les zones densément bâties.**

Les divergences envisageables dans les « zones densément bâties » ont pour sens et pour but de permettre la densification des territoires urbanisés et l'utilisation des terrains non construits en milieu bâti, pour autant que les intérêts de l'utilisation soient prépondérants. Il n'est en effet pas souhaitable d'entraver le développement à l'intérieur du milieu bâti. **Une exception aux largeurs minimales légales doit pouvoir être accordée là où l'espace réservé aux eaux ne peut pas remplir ses fonctions naturelles, même à long terme. Dans de nombreuses zones fortement urbanisées, l'espace disponible sur les rives des cours d'eau ou des étendues d'eau est si restreint, que cela fait sens, en présence de brèches dans le tissu bâti, d'adapter l'espace réservé aux eaux à la configuration des constructions, car l'espace disponible pour les eaux resterait de toute façon limité.**

Afin de respecter le sens et le but de la nouvelle disposition, l'OEaux utilise à dessein une autre notion que celle de «terrain largement bâti» déjà utilisée dans la législation sur l'aménagement du territoire. Au sens de l'art. 15, let. a, et de l'art. 36, al. 3, de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), la notion de terrains déjà largement bâtis englobe pour l'essentiel le territoire urbanisé et les parcelles non bâties situées à l'intérieur de celui-ci (ATF 119 Ib 138 consid. 4b p. 136). Dans la législation sur l'aménagement du territoire, cette notion est utilisée pour la délimitation des zones à bâtir. Le recours à l'expression «terrain largement bâti» au sens de la législation sur l'aménagement du territoire cible le territoire urbanisé dans son ensemble, tandis que l'utilisation de l'expression «zone densément bâtie» au sens de l'OEaux se concentre sur les terrains qui jouxtent les cours d'eau et les étendues d'eau.

C. Marge d'appréciation des cantons et critères servant à identifier les «zones densément bâties»

Pour déterminer si une zone est densément bâtie ou non au sens de l'OEaux, il convient de procéder dans chaque cas à une évaluation fondée sur différents critères. Si les cantons disposent d'une certaine marge d'appréciation, l'évaluation doit néanmoins prendre en considération des éléments liés aux eaux superficielles ainsi qu'au développement urbain, mais aussi les concepts régionaux et la situation locale concrète. Les critères ci-après ne sont pas absolus et doivent être pondérés en fonction du cas spécifique.

Une fois qu'il est établi qu'une zone est densément bâtie ou non, il reste à examiner si une exception aux largeurs minimales prescrites pour l'espace réservé aux eaux et à l'interdiction générale de construire se justifie dans le cas d'espèce. Il importe notamment de vérifier si l'octroi d'une dérogation ne met pas en péril la protection contre les crues. Afin d'assurer une protection durable contre les crues, il faut éviter de densifier les dernières surfaces libres qui jouxtent les eaux et veiller ainsi à préserver ou à créer des corridors d'évacuation. Il convient aussi de garantir l'accès aux eaux aux fins d'entretien.

Critères servant à identifier les zones densément bâties

I. Critères donnant à penser qu'une zone est densément bâtie

Les critères ci-après donnent à penser que la zone considérée est densément bâtie au sens de l'OEaux (à vérifier dans chaque cas spécifique).

- **Zones centrales en zone urbaine ou rurale**

Les zones centrales comprennent des quartiers qui revêtent la fonction de centre d'une localité et qui sont utilisées pour le logement, les activités économiques, les installations publiques ou la consommation. Les centres de village traditionnels peuvent également en faire partie. Selon le rapport explicatif sur la modification de l'OEaux, les «quartiers urbains de Bâle jouxtant le Rhin ou de Zurich bordant la Limmat» comptent dans tous les cas parmi les zones densément bâties. Cela ne signifie toutefois pas, *a contrario*, que toutes les autres zones ne sont pas densément bâties.

- **Pôles de développement**

Ces pôles servent à favoriser le développement à l'intérieur du milieu bâti (telle la densification). A cet effet, ils exploitent de manière ciblée et selon un concept d'aménagement régional des potentiels remarquables, qui résultent principalement d'une bonne qualité d'équipement. Ils peuvent aussi bien comprendre des activités économiques qu'être affectés au logement. Ces pôles se distinguent par une densité nettement supérieure à celle des zones voisines.

II. Critères donnant à penser qu'une zone n'est pas densément bâtie

Les critères ci-après donnent à penser que la zone considérée n'est pas densément bâtie au sens de l'OEaux (à vérifier dans chaque cas spécifique).

- **Grands espaces verts**

Ceux-ci comprennent les espaces verts situés à l'intérieur d'une agglomération ou à proximité.

- **Tronçons de cours d'eau ou de rives revêtant, dans leur état actuel, une importance écologique ou paysagère**

Cette catégorie englobe les tronçons proches de l'état naturel ou les tronçons dont la morphologie est certes dénaturée et dont la revitalisation n'est pas prévue, mais qui revêtent néanmoins une importance écologique ou paysagère (réseaux écologiques, habitats piscicoles particuliers, îlots-refuges, stratégie en matière de biodiversité).

- **Tronçons de cours d'eau ou de rives qui revêtiront probablement une importance écologique ou paysagère après revalorisation**

Cette catégorie comprend les tronçons pour lesquels une revitalisation ou d'autres mesures d'envergure (telle la réactivation du régime de charriage) peuvent permettre d'atteindre un développement de la morphologie fluviale ou une mise en réseau écologique, ou pour lesquels des mesures ponctuelles seraient judicieuses (valorisation d'habitats piscicoles particuliers, rétablissement de la migration des poissons, p. ex.). Ces tronçons recèlent un potentiel écologique, au sens de l'art. 33a OEaux, qui n'est pas minime.

III. Autres critères propres à chaque situation

Les critères ci-après peuvent, en fonction de la situation spécifique, donner à penser que la zone considérée est ou n'est pas densément bâtie.

- **Constructibilité, surface des parcelles**

L'emplacement, la taille et la forme de la parcelle jouent un rôle essentiel, de même que son utilisation potentielle compte tenu des bâtiments existants et son orientation.

- **Présence de constructions alentour**

Ce critère considère par exemple la densité du milieu bâti et la structure des constructions.

- **Installations publiques sur la berge**

Cette catégorie comprend par exemple les quais, les ports, les piscines et les installations sportives. L'intensité de leur fréquentation et leur accessibilité au grand public fournissent des indications importantes.

Exemple 1: Pour évaluer chaque cas spécifique, le canton de Zurich utilise déjà une liste de critères qui reprend plusieurs des éléments énumérés ci-dessus.

Critères ou caractéristiques propres à une zone «densément bâtie» :

- Développement urbain souhaité (tenir compte des planifications en cours).
- Conceptions régionales.
- Bien-fonds situé dans une zone centrale à coefficient élevé d'utilisation du sol.
- Les terrains environnants sont largement bâtis.
- Aux alentours du bien-fonds où une construction est prévue, nombre de constructions et d'installations occupent déjà la bande riveraine ou l'espace réservé aux eaux.
- Le bien-fonds où il est prévu de construire constitue un terrain non construit en milieu bâti.
- Qualité du milieu bâti

Par ailleurs, l'état et la taille du cours d'eau ou de l'étendue d'eau peuvent jouer un rôle dans le cas d'espèce. Il convient en particulier de se poser la question suivante: la délimitation, le respect et l'utilisation extensive de l'espace réservé aux eaux sur la distance disponible amélioreront-ils la protection contre les crues, les fonctions naturelles des eaux et l'utilisation de celles-ci? Plus un cours d'eau est large, plus un tronçon devra en général être long pour qu'il soit possible d'en améliorer l'état écologique. A l'inverse, plus un cours d'eau est petit, plus une parcelle de taille modeste revêtira de l'importance pour sa valeur écologique ou pour la renaturation de l'un de ses tronçons.

D. Principes servant à identifier les zones densément bâties

Lors de l'évaluation au cas par cas à l'aide des critères énumérés (cf. partie C), il est recommandé de respecter les principes ci-après. Ceux-ci devraient servir à délimiter l'espace réservé aux eaux selon des règles aussi claires et transparentes que possible, afin que des situations similaires et des zones vouées à une affectation similaire soient traitées de la même manière. Il convient de respecter également les principes de la loi sur l'aménagement du territoire (art. 3 LAT).

L'application de ces principes est illustrée par des exemples concrets provenant des cantons (état en automne 2012) et par des exemples schématiques.

Principe 1: Zones qui ne sont en général pas considérées comme densément bâties

Les zones sans ou presque sans constructions et installations dans l'espace à réserver aux eaux ne sont en général pas considérées comme densément bâties. Des exceptions sont traitées dans le principe 2 (terrains non construits en milieu bâti, construction judicieuse sur une parcelle non ou peu bâtie, zone de densification régionale) et le principe 3 (plans d'affectation de détail).

Exemple 2: Le canton de Lucerne suit le principe 1 car il prévoit que les zones non bâties ou sporadiquement bâties qui jouxtent un cours d'eau ou une étendue d'eau ne peuvent pas être considérées comme densément bâties, même à l'intérieur de la zone urbanisée au sens strict.¹

Le § 11b, al. 2, OPE (ordonnance cantonale sur la protection des eaux) énonce le principe suivant: sont en général considérées comme densément bâties les zones largement bâties situées dans le territoire urbanisé au sens strict. Tel n'est pas le cas lorsqu'une partie de la zone à bâtir ne peut de toute évidence pas être considérée comme densément bâtie, par exemple lorsqu'une longue portion de terrain qui jouxte un cours d'eau ou une étendue d'eau et qui est située à l'intérieur de l'espace réservé aux eaux au sens des art. 41a et 41b OEaux n'est pas du tout bâtie ou ne comporte que de rares constructions ou installations.

Pour simplifier la tâche aux communes, la zone densément bâtie peut donc être décrite comme suit:

1. Conformément au principe énoncé au § 11b OPE, les zones largement bâties situées dans le territoire urbanisé au sens strict sont en général considérées comme densément bâties.
2. Dans le cadre d'une pesée minutieuse des intérêts, il faut s'écarter de ce principe lorsqu'une longue portion de terrain qui jouxte un cours d'eau ou une étendue d'eau et qui est située à l'intérieur de l'espace réservé aux eaux au sens des art. 41a et 41b OEaux n'est pas du tout bâtie ou ne comporte que de rares constructions ou installations. [...]
3. Les zones centrales des villes et villages sont toujours considérés comme densément bâtis indépendamment de l'exception citée au chiffre 2.

Comme déjà mentionné, l'adaptation de l'espace réservé aux eaux est admissible uniquement si la protection contre les crues est garantie.

Principe 2: Parcelles non bâties ou partiellement bâties

Lorsque des parcelles non bâties ou partiellement bâties comprises dans une zone à bâtir se situent dans l'espace à réserver aux eaux, cette zone peut, à titre exceptionnel, être considérée comme densément bâtie si l'une des conditions ci-après est remplie:

- les parcelles en question constituent des terrains non construits en milieu bâti;
- toute construction judicieuse sur les parcelles encore non bâties ou peu bâties est empêchée et les alentours sont densément bâtis;
- il s'agit d'une zone de densification régionale.

Au sens d'une utilisation économe du sol, le respect de l'espace réservé aux eaux ne doit pas morceler les biens-fonds se trouvant dans une zone à bâtir au centre d'un territoire urbanisé au point de la rendre non constructible. Ceci permet d'éviter d'importantes pertes de valeur et des dédommagements pour expropriation matérielle (dans les cas de rigueur). De plus, il importe de favoriser une utilisation judicieuse des terrains non construits en milieu bâti, de même qu'une densification ultérieure des parcelles partiellement bâties. Les portions de terrain proches des rives devront néanmoins être utilisées de façon à ménager les eaux autant que possible.

¹ Kanton Luzern; Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (2012): Richtlinien, Der Gewässerraum im Kanton Luzern. www.lu.ch/richtlinien_festlegung_gewaesserraum.pdf

Exemple 3: La surface hachurée en orange est un exemple de terrain non construit en milieu bâti en Argovie.²



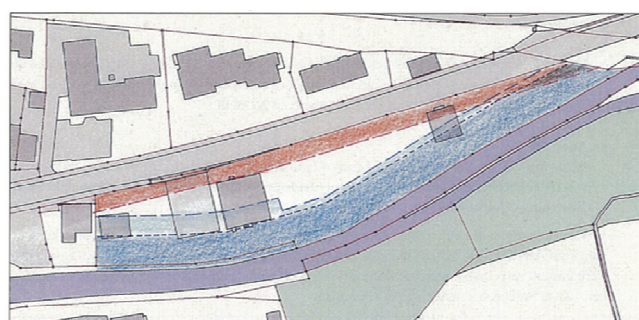
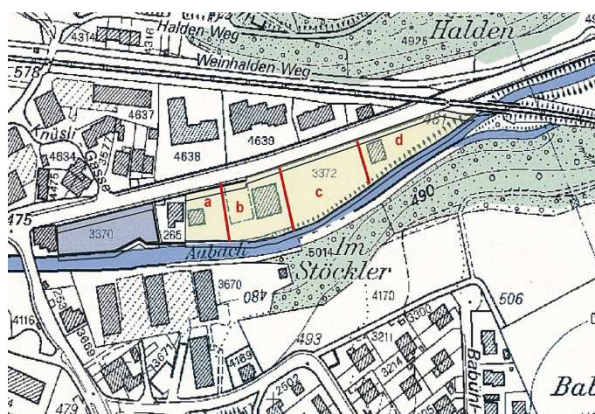
Situation:

- Zone à bâtir H2
- Jusqu'à présent: serres
- Construction prévue: immeuble locatif

Bünz:

- Largeur env. 5,5 m
- Lit fortement aménagé
- Risque de crues: moyen à faible

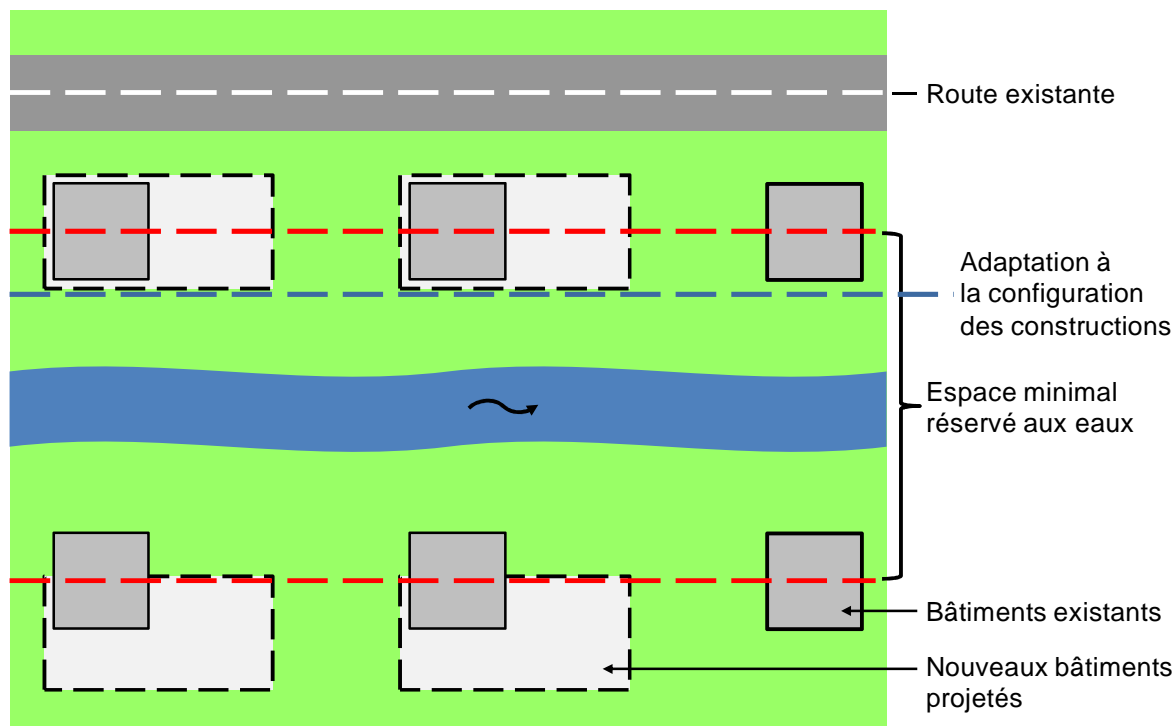
Exemple 4: L'exemple provenant du canton de Zurich montre un terrain (cat.-no. 3372, figure de gauche) bordé par une route très fréquentée, une ligne de chemin de fer et un ruisseau. Ce bien-fonds comprend un terrain non construit en milieu bâti (terrain c) et des parcelles seulement faiblement bâties (terrains a, b et d). La protection contre les crues et l'entretien des berges sont assurés. La topographie du site ne permet toutefois guère de réaliser une revitalisation. La protection de la nature et du patrimoine ainsi que la protection du paysage ne revêtent pas une grande importance dans ce cas. Soulignons en outre que le terrain se rétrécit sensiblement en direction de la voie ferrée (terrain d), où la distance aux eaux superficielles (figure de droite; bandes riveraines figurées en bleu) et aux routes (figurée en rouge) définie par le canton ne laisse pas une place suffisante à un projet de construction digne de ce nom. La partie éloignée de la voie ferrée devrait donc pouvoir accueillir une construction.



- | | |
|--|---------------------------------|
| — Distance à la route = 6 m | ■ Bandes de distance à la route |
| — Bandes riveraines = 14 m resp. 19 m | ■ Bandes riveraines |
| — Env. 1/2 espace réservé aux eaux = env. 15 m | ■ Espace réservé aux eaux |

² Exemple présenté par le conseiller d'Etat Peter C. Beyeler à l'assemblée générale de la DTAP en mars 2012.

Exemple 5: Dans une zone de densification régionale, un projet vise à agrandir des bâtiments existants. Il ne peut pas être réalisé sur la rive gauche du cours d'eau sans empiéter sur l'espace minimal réservé aux eaux. La rive droite offre toutefois des solutions sans empiéter sur l'espace minimal.

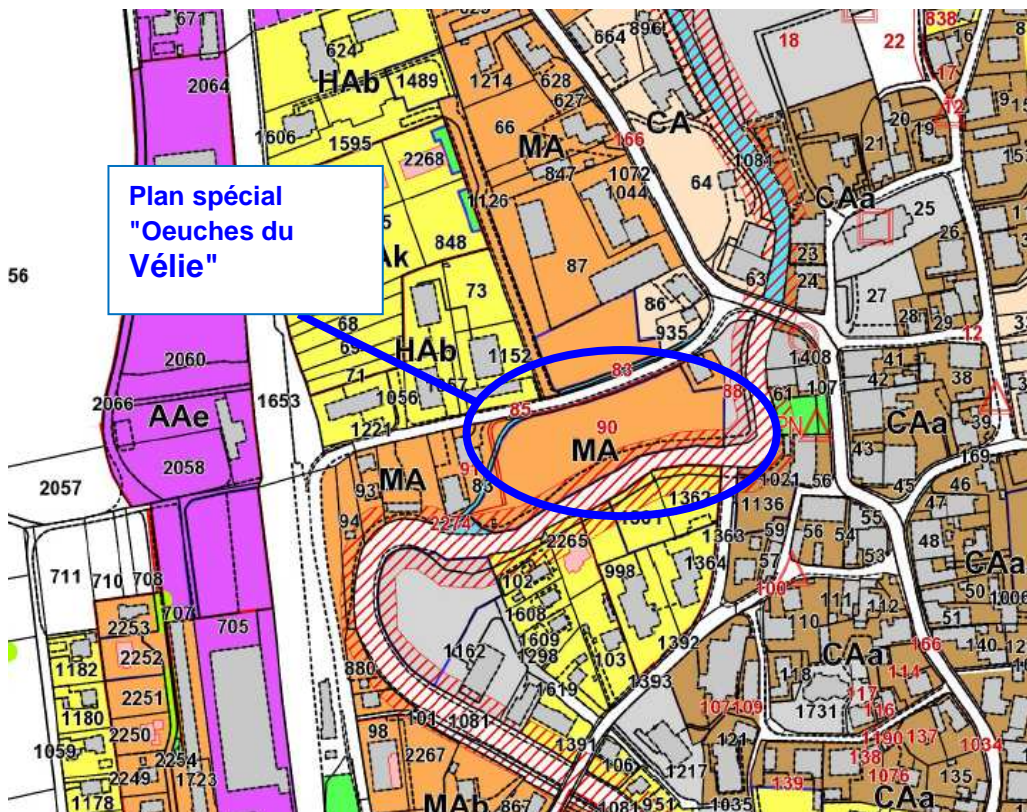


Principe 3: Plans d'affectation de détail

Dans le cadre de l'élaboration d'un plan d'affectation de détail, des zones non ou peu bâties peuvent, à titre exceptionnel, être considérées comme densément bâties moyennant les conditions ci-après :

- la planification se fonde sur un concept régional (procédure d'élaboration d'un plan directeur ou d'un plan d'affectation selon la LAT);
- le plan ne peut pas être réalisé en dehors de l'espace réservé aux eaux;
- des solutions sont recherchées pour ménager au mieux les eaux superficielles, voire pour les intégrer au mieux dans la nouvelle utilisation du terrain.

Exemple 6: Exemple de plan d'affectation de détail où le canton dispose d'une marge de manœuvre pour délimiter l'espace à réserver aux eaux. Dans le cas présent (canton du Jura), l'espace minimal prévu par la loi a pu être respecté.



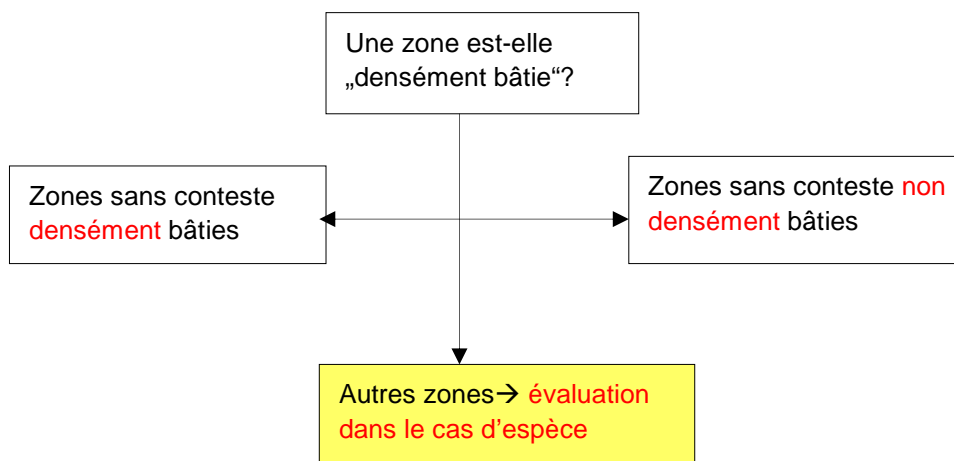
Exemple pour une mise en œuvre complète dans un canton

Exemple 7: La procédure ci-après est basée sur le schéma appliqué par le Canton de Berne afin de déterminer, de manière systématique et ciblée, si une zone est densément bâtie.

Un premier tri identifie les zones qui sont sans conteste densément bâties ou, au contraire, non densément bâties. Les autres cas font l'objet d'évaluation dans le cas d'espèce.

Premier tri:

modèle



Evaluation de chaque cas spécifique sur la base de critères prédéfinis:

