



alpenkonvention • convention alpine  
convenzione delle alpi • alpska konvencija

 Bundesministerium  
Nachhaltigkeit und  
Tourismus

Comité de vérification  
de la Convention alpine

ImplAlp/2019/28/5/1

(OL:DE)

## **EXAMEN APPROFONDI DU THÈME « UTILISATION ÉCONOME DES SOLS »**

**Rapport final**

**(projet 18.02.2019)**

### **I. CONSIDERATIONS GÉNÉRALES SUR L'EXAMEN APPROFONDI**

Conformément au point II.3.1.1. du mécanisme de vérification (décision ACXII/A1, version ACXIV/A7), la procédure de vérification ordinaire prévoit la rédaction d'un rapport sur le respect de la Convention alpine et de ses protocoles d'application sur la base des rapports nationaux remis à intervalles de dix ans (phase 1), et un examen approfondi des domaines dans lesquels des lacunes de mise en œuvre ont été constatées au cours de la phase 1 (phase 2). Au cours de cette seconde phase, le Comité de vérification vérifie les progrès accomplis dans l'élimination des lacunes constatées. Le point II.3.1.10. du mécanisme de vérification prévoit que le Comité de vérification utilise, outre les informations fournies par les Parties contractantes, d'autres sources d'information, telles que les Rapports sur l'état des Alpes, les rapports, études et prises de position des Groupes de travail et des Plates-formes et les résultats des projets. De plus, des experts peuvent être consultés. Sur cette base, le Comité peut proposer des améliorations dans la mise en œuvre de la Convention alpine et de ses Protocoles d'application. Peuvent également être utilisés à cette fin des

exemples de bonnes pratiques des autres Parties contractantes. Il incombe au Comité de vérification de décider des thèmes qu'il entend approfondir et dans quel ordre il souhaite le faire. Le deuxième examen approfondi a porté sur le thème de l' « Utilisation économe des sols ». On a utilisé dans ce contexte les expériences acquises au cours du premier examen approfondi consacré au thème du tourisme. De plus, le processus d'apprentissage a été poursuivi dans le but d'améliorer en permanence la réalisation de la seconde phase.

## II. PROCÉDURE

Dans le cadre des recommandations formulées par la Conférence alpine sur la base des rapports de vérification rédigés par le passé (documents ACX/B2/2 et ACXI/A1/2), le 17<sup>e</sup> Comité de vérification (décembre 2012, Berne) a retenu les thèmes du « Tourisme » et de l' « Utilisation économe des sols » pour la deuxième phase de la procédure de vérification ordinaire en cours. Le Comité de vérification a décidé durant sa 18<sup>e</sup> réunion à Ponte di Legno (avril 2013) de commencer par le thème « Tourisme ».

Concernant le thème « Utilisation économe des sols », la seconde phase de la vérification a débuté lors de la 21<sup>e</sup> réunion du Comité en mars 2015 à Berlin. Durant cette réunion, le Comité de vérification a invité les Parties contractantes à transmettre les données disponibles relatives à l'utilisation des sols dans le périmètre d'application de la Convention alpine, et le Secrétariat permanent a été prié d'examiner le matériel disponible sur ce thème. Le résultat de cet examen a été présenté lors de la 22<sup>e</sup> réunion du Comité de vérification en décembre 2015 à Benediktbeuern. Le Comité de vérification a alors invité les Parties contractantes à fournir des informations actualisées sur la mise en œuvre des articles 7 du Protocole « Protection des sols » (ci-après le Protocole Protection des sols) et 9 du Protocole « Aménagement du territoire et développement durable » (ci-après le Protocole Aménagement du territoire), dans la mesure où celles-ci sont disponibles.

Après la mention par les Parties contractantes et les Observateurs des questions auxquelles il convenait d'accorder une importance prioritaire au cours de l'examen approfondi du thème « Utilisation économe des sols » et suite à une discussion sur les contributions des experts Ueli Strauss, du canton de St-Gall/Suisse, et Christian Steiner, du Land de Basse-Autriche/Autriche, au cours de la 25<sup>e</sup> réunion du Comité de vérification (mars 2017) à St-Gall, il a été décidé de concentrer l'examen approfondi du thème « Utilisation économe des sols » sur les trois domaines prioritaires ci-après :

- « délimitation adéquate et économe des territoires à urbaniser, y compris les mesures visant à assurer que les surfaces ainsi délimitées seront effectivement construites » (Art. 9, alinéa 3, lettre a du Protocole Aménagement du territoire),
- « orientation et concentration de l'urbanisation sur les axes desservis par les infrastructures de transport et/ou en continuité avec les constructions existantes

et limitation des résidences secondaires » (Art. 9, alinéa 3, lettres e et f du Protocole Aménagement du territoire) » et

- « limitation de l'imperméabilisation et de l'occupation des sols » (Art. 7, alinéa 2, Protocole Protection des sols).

Après la rédaction d'une liste de questions au cours de l'été 2017, les Parties contractantes ont été invitées à transmettre leurs réponses et des exemples de mise en œuvre.

Étant donné que la consultation des experts s'était avérée très positive lors du premier examen approfondi consacré au thème du tourisme, un groupe d'experts externes a été invité aussi à la 26<sup>e</sup> réunion du Comité de vérification, qui s'est tenue en novembre 2017 à Vienne. Durant cette réunion, on a discuté des contributions présentées par les experts Uroš Brežan (Commune de Tolmin/Slovénie), Paolo Pileri (Politecnico di Milano/Italie), Roland Tresp (Coire/Suisse) et Kurt Weinberger (Assurances « Österreichische Hagelversicherung »/Autriche). La proposition du Secrétariat permanent concernant la structure du projet de rapport a été adoptée lors de la même réunion.

Les réponses aux questions posées par le Comité de vérification ont été fournies par l'Allemagne (qui a respecté le délai initialement imparti et a envoyé ses réponses dans les quatre langues de la Convention alpine), l'Autriche, la Slovénie, la France (dans les quatre langues de la Convention alpine), l'Italie (seulement en italien) et la Suisse (seulement en allemand) avant la fin du premier semestre 2018. Le Liechtenstein, Monaco et l'UE n'ont pas répondu.

De plus, ont été fournies avant la fin du premier semestre 2018 les informations relatives à la mise en œuvre de l'article 7 du Protocole Protection des sols et de l'article 9 du Protocole Aménagement du territoire, ainsi que des données relatives à l'utilisation des sols dans le périmètre d'application de la Convention alpine en Allemagne, Slovénie, Autriche, Suisse (dans les quatre langues de la Convention alpine) et en Italie (seulement en italien). Le Liechtenstein, Monaco et l'UE n'ont pas fourni d'informations.

Sur la base de cette documentation, la Présidence et le Secrétariat permanent ont rédigé un premier projet de rapport, qui a été traité de manière approfondie par le Comité de vérification lors de sa 27<sup>e</sup> réunion en juillet 2018 à Drobollach. Il a été demandé aux Parties contractantes et aux Observateurs de prendre position sur ce projet de rapport. Ce fut chose faite par l'Allemagne, la France, l'Italie, l'Autriche et CIPRA International (dans toutes les langues de la Convention), par la Suisse et le WWF (seulement en allemand), ainsi que par la Slovénie (seulement en slovène).

Au cours du second semestre 2018, la Présidence et le Secrétariat permanent ont remanié le projet de rapport en tenant compte des positions parvenues et des résultats de la discussion de Drobollach relative aux conclusions et aux recommandations. Enfin, lors de sa 28<sup>e</sup> réunion de février 2019 à Vienne, le Comité de vérification a adopté provisoirement le projet de rapport final portant sur l'examen approfondi du thème « Utilisation économe des

sols ». Par la suite, le Comité de vérification a finalisé le projet à travers une procédure écrite et il l'a présenté pour approbation à la XV<sup>e</sup> Conférence alpine par le biais du Comité permanent .

### III. DÉFINITION DES NOTIONS ET COMPÉTENCES

Pour une meilleure compréhension de la thématique, il apparaît indispensable de définir les principaux termes relatifs à l'« Utilisation économe des sols » et de fournir un aperçu des compétences des différents niveaux dans les pays alpins dans le domaine de l'aménagement du territoire et de la protection des sols.

Les termes d'occupation des sols/surfaces (occupation de nouvelles surfaces) et d'imperméabilisation sont souvent utilisés comme des synonymes. Or pour mieux appréhender cette thématique il est essentiel de distinguer ces deux termes.

- L'**occupation des sols/surfaces** (occupation de nouvelles surfaces) signifie la perte de sols principalement agricoles et biologiquement productifs en conséquence de l'aménagement, par exemple dans un but d'urbanisation, de transport ou de loisirs. Environ 40% de ces surfaces sont imperméabilisées et perdent ainsi toutes leurs fonctions biologiques.
- L'**imperméabilisation** signifie le revêtement du sol avec une couche qui ne laisse pas pénétrer l'eau. Le sol est ainsi réduit à sa fonction de support et il perd ses fonctions naturelles. Les surfaces totalement imperméabilisées sont celles sur lesquelles des bâtiments sont érigés, ainsi que les surfaces consolidées par exemple avec du béton, du bitume ou des pavés (notamment chemins, parkings, entrées, locaux d'entreprises).

Le tableau en annexe montre les compétences des différents niveaux dans les huit pays alpins (Allemagne, Autriche, France, Italie, Liechtenstein, Monaco, Suisse, Slovénie) dans le domaine de l'aménagement du territoire et de la protection des sols. Le tableau montre trois niveaux de planification sur l'axe Y. Les systèmes nationaux sont parfois très différents les uns des autres ; en particulier, le « niveau intermédiaire », à savoir le niveau situé entre l'État et la commune, est fort complexe en raison des différentes organisations étatiques. À cet échelon, on a résumé les instruments existants au niveau du Land, des régions, des cantons et des provinces. L'axe X présente la liste des pays alpins ; ici, on a distingué, en fonction des États, les instruments relevant de la planification et des concepts des instruments du niveau législatif.

Le contenu du tableau montre principalement que dans six pays alpins sur huit, il existe un aménagement du territoire ou une législation-cadre visant à aménager le territoire au niveau national (Allemagne, France, Liechtenstein, Monaco, Suisse, Slovénie). Ce n'est pas le cas de l'Autriche ni de l'Italie. Il apparaît également que le niveau situé entre l'échelon

national et le niveau communal est important et qu'il offre une quantité d'instruments, surtout dans le domaine de la planification et des concepts. Dans tous les pays - à l'exception de la cité-État Monaco - les communes sont dotées dans leur domaine d'action d'instruments destinés à l'utilisation des sols économe en surfaces. Le tableau ne montre pas les instruments destinés à l'utilisation économe des sols au niveau supra-étatique, tels que les Protocoles de la Convention alpine, le Schéma de développement de l'espace communautaire ou diverses directives européennes.

Le contenu du tableau est le résultat de recherches approfondies dans la littérature spécialisée, ainsi que d'entretiens avec des experts des différents pays alpins. Cette représentation ne prétend pas à l'exhaustivité. Le degré d'information est meilleur dans certains pays que d'autres. À cela s'ajoute que les instruments d'aménagement du territoire ou de protection des sols sont très divers et qu'ils ne peuvent donc pas tous être présentés dans le présent rapport. Les compétences sont donc présentées sous forme d'aperçu général.

#### **IV. SITUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION ALPINE SUR LE THEME « UTILISATION ÉCONOME DES SOLS » VISÉES PAR L'EXAMEN APPROFONDI**

L'article 9, alinéa 3, lettres a, e et f du Protocole Aménagement du territoire, et surtout l'article 7, alinéa 2 du Protocole Protection des sols, qui énonce explicitement la priorité du développement de l'urbanisation à l'intérieur des zones urbanisées (principe de « l'intérieur primant sur l'extérieur »), ont été retenus pour l'examen approfondi du thème de l'utilisation économe des sols. Ces trois dispositions ont pour point commun de se référer essentiellement aux mesures d'orientation du développement de l'urbanisation. C'est pourquoi les formes concrètes de réalisation de ces mesures d'orientation dans les systèmes juridiques, les stratégies de financement et les outils de transfert des connaissances des Parties contractantes se recoupent quant aux contenus soumis à la vérification. Pour éviter des redites inutiles, les mesures d'orientation de l'urbanisation présentées par les Parties contractantes dans le présent document sont listées de la manière la plus exhaustive possible dans l'exposé relatif à l'article 9, alinéa 3, lettre a du Protocole Aménagement du territoire, si bien que, concernant les articles 9, alinéa 3 lettres e et f du Protocole Aménagement du territoire et 7, alinéa 2 du Protocole Protection des sols, nous ne présentons que les priorités de la mise en œuvre du contenu normatif.

## 1. L'article 9, alinéa 3, lettre a du Protocole Aménagement du territoire de la Convention alpine énonce :

« Les plans et/ou programmes d'aménagement du territoire et de développement durable comprennent, au niveau territorial le plus approprié et selon les situations spécifiques du territoire, notamment : (3) Espace urbain :

a) : « délimitation adéquate et économe des territoires à urbaniser, y compris les mesures visant à assurer que les surfaces ainsi délimitées seront effectivement construites »

### a.) Questions du Comité de vérification

*Question 1 : Quelles réglementations, y compris relatives aux plans/programmes d'aménagement du territoire et de développement durable, s'appliquent à la délimitation adéquate et économe des territoires à urbaniser, y compris aux mesures visant à assurer que les surfaces délimitées seront effectivement construites ?*

*Question 2 : Comment la mise en œuvre de ces réglementations pour la délimitation adéquate et économe des territoires à urbaniser, y compris pour les mesures visant à assurer que les surfaces délimitées seront effectivement construites, est-elle garantie ?*

*Question 3 : Quelles mesures/instruments de mise en œuvre des réglementations pour la délimitation adéquate et économe des territoires à urbaniser, y compris pour les mesures visant à assurer que les surfaces délimitées seront effectivement construites, existe-t-il ?*

*Question 4 : Quelles sont les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des mesures adoptées pour la délimitation adéquate et économe des territoires à urbaniser, y compris pour les mesures visant à assurer que les surfaces délimitées seront effectivement construites ?*

*Question 5 : Quels exemples de mise en œuvre concrets existe-t-il en matière de délimitation adéquate et économe des territoires à urbaniser, y compris les mesures visant à assurer que les surfaces délimitées seront effectivement construites ?*

*Question 6 : Existe-t-il des exemples de mesures volontaires et de sensibilisation en matière de délimitation adéquate et économe des territoires à urbaniser, y compris de mesures visant à assurer que les surfaces délimitées seront effectivement construites ? En quoi consistent-ils ?*

### b) Mesures des Parties contractantes

#### b.1.) Obligations légales

Le principal instrument de développement urbain en **Allemagne** est constitué par les plans directeurs au niveau communal. En tant que détentrices du pouvoir de planification, les communes jouent un grand rôle dans la réglementation de l'utilisation des surfaces, en dé-

terminant les besoins en surfaces et orientant leurs futures utilisations. Les normes du Code allemand de la construction (BauGB) obligent les communes à définir des schémas directeurs dans la mesure où ceci s'avère nécessaire et utile pour le développement urbain et le règlement d'urbanisme (article 1, alinéa 3 BauGB). La récente refonte de la loi sur l'aménagement du territoire (ROG) de l'État fédéral entrée en vigueur le 29.11.2017 prévoit une révision des plans d'aménagement du territoire au moins tous les dix ans (article 7, alinéa 8 ROG). L'établissement et la révision des schémas directeurs doivent être adaptés en fonction des objectifs généraux de l'aménagement du territoire et des programmes d'aménagement, qui échappent aux arbitrages des communes sur les priorités et doivent obligatoirement être respectés dans le cadre du schéma directeur d'aménagement (article 1, alinéa 4 BauGB). S'agissant de la réglementation d'encadrement, les objectifs de l'aménagement du territoire sont inscrits dans les « Concepts directeurs et stratégies d'action pour l'aménagement du territoire en Allemagne » adoptés en 2016 par la Conférence des Ministres pour le développement du territoire. Ces objectifs comprennent entre autres la réduction des nouvelles emprises et la création d'espaces non bâtis plus généreux.

Les plans d'aménagement du territoire nationaux et régionaux sont établis par les Länder en application du concept directeur d'aménagement du territoire défini au niveau fédéral (article 1, alinéa 2 ROG) et des principes réglementaires qui en découlent. Ceux-ci comportent expressément la protection des espaces libres non encore occupés par des infrastructures urbaines et de transports, qui passe en particulier par la pleine utilisation du potentiel de réhabilitation des surfaces, la densification et le développement à l'intérieur du tissu urbanisé (article 2, alinéa 2, point 6 ROG). De plus, au cours de la récente révision de la ROG, on a retenu parmi les principes de l'aménagement du territoire l'introduction de prescriptions chiffrées concernant l'occupation des sols/surfaces par les Länder. La mise en œuvre concrète des plans d'aménagement du territoire au niveau des Länder et des communes est réglementée par le BauGB. Les objectifs d'aménagement du territoire et de développement urbain doivent être respectés par le schéma directeur d'aménagement communal (article 1, alinéa 4 BauGB) et, inversement, les Länder doivent, en coordonnant l'aménagement du territoire au niveau supra-communal, tenir compte des schémas directeurs d'aménagement communaux (principe du contre-courant). Le BauGB définit également des objectifs d'aménagement du territoire, notamment l'utilisation économe des terrains et des sols (article 1a, alinéa 2 BauGB), la priorité accordée au développement à l'intérieur du tissu urbanisé (article 1, alinéa 5, phrase 3 BauGB), et l'obligation spécifique de fournir des motivations en cas de transformation des surfaces agricoles utiles et de la forêt (article 1a, alinéa 2, phrase 4 BauGB). L'ordonnance sur le programme bavarois de développement du territoire (LEP) mentionne l'utilisation économe des sols parmi les principes, formulés à plusieurs reprises, selon lesquels le développement à l'intérieur du périmètre urbanisé doit prévaloir sur le développement à l'extérieur, le mitage du paysage doit être évité, de même que le développement urbain non structuré. Au même titre que l'Administration fédérale pour le développement rural et les Programmes de développement rural intégré en Bavière, le LEP constitue un instrument de coordination supra-communal dans le périmètre d'application allemand de la Convention alpine.

En **France**, les principaux instruments d'urbanisation sont les Plans locaux d'urbanisme (PLU – Code de l'Urbanisme, articles L.123-1 et suivants), par lesquels les communes ou leurs organismes publics compétents réglementent la délimitation des zones à urbaniser sur la base des objectifs d'aménagement du territoire en vigueur, et les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT – Code de l'Urbanisme, articles 122-1 et suivants). Ces derniers coordonnent l'aménagement du territoire au niveau du bassin de vie et définissent le cadre dans lequel s'inscrivent les PLU. Les SCoT et les PLU sont élaborés par les communes et leurs établissements compétents en association avec l'État et les autres collectivités territoriales (région et département). Les rapports de présentation de ces deux instruments de planification doivent contenir une analyse chiffrée de l'utilisation des surfaces naturelles agricoles et sylvicoles au cours des 10 dernières années et concrétiser l'objectif de réduction de l'utilisation des sols. En outre, les règles contenues dans les SCoT et les PLU en matière d'urbanisation sont soumises à un contrôle de l'État. Il est possible d'introduire des recours juridictionnels contre les SCoT et les PLU, et les Préfets peuvent suspendre l'applicabilité du SCoT ou du PLU sur la base des motivations suivantes : une évaluation négative de l'utilisation de l'espace, l'absence de densification de zones bien équipées en infrastructures ou bien le maintien/la réhabilitation insuffisants des continuités écologiques. Les SCoT servent en premier lieu à créer une forte cohérence entre les différents objectifs de développement sectoriels. Instrument de planification stratégique ancré dans le territoire et à caractère intercommunal, le SCoT se compose de trois parties : le rapport de présentation (qui comprend le diagnostic et notamment l'évaluation environnementale et l'évaluation du territoire), le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) et le Document d'Orientation et d'Objectif (DOO). Conjointement, les PADD et les DOO orientent les outils de planification et d'urbanisme à l'échelon intercommunal (PLUi - Plans locaux d'urbanisme intercommunaux, PLH - Programmes locaux de l'habitat et PDU - Plans de déplacements urbains), ainsi qu'au niveau communal (PLU et cartes communales), en s'appuyant sur les objectifs d'aménagement du territoire durable définis surtout par le PADD.

Au niveau des régions, le concept directeur d'aménagement du territoire et les principes régissant la planification sont définis par un plan régional de rang supérieur par rapport au SCoT : le SRADDET, Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. En lien avec la loi ENE (Engagement National pour l'Environnement) adoptée en juillet 2010, il existe des règles claires pour l'élaboration d'un SCoT. Elles incluent la limitation des zones à urbaniser en donnant la priorité au développement à l'intérieur du tissu bâti et à la densification, prévoient la possibilité de densités minimales contraignantes pour le PLU, la protection des zones agricoles et des espaces naturels à travers une utilisation la plus économe possible de l'espace, ainsi que le maintien de zones de protection visant à garantir la continuité écologique sur le territoire (« trames vertes » et « trames bleues »). Ces règles incluent également les Schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE), qui sont désormais inclus dans les SRADDET, les Plans climat-énergie territoriaux (PCET) ainsi que les objectifs du Plan de prévention

des risques (PPR), qui sont en partie pertinents pour les questions liées à l'utilisation des sols.

En **Italie**, les instruments de développement urbain sont détenus par les régions, les provinces et surtout les communes. L'État définit un cadre global d'action en édictant des directives et des principes directeurs ; les orientations fournies par l'État en matière de développement urbain s'inscrivent dans le cadre des processus généraux d'aménagement du territoire et sont réglementées par la loi italienne sur l'urbanisme. Les compétences constitutionnelles en matière de gouvernance sont établies par le Chapitre V de la Constitution ; l'article 117 définit la compétence concurrente de l'État et des régions. Il en découle que les lignes directrices et les principes sont établis par des lois interrogeables de l'État, tandis que la réglementation du territoire relève des régions, lesquelles légifèrent en adoptant leurs propres lois, considérées comme une source primaire dans le droit interne. Des prescriptions directes destinées aux communes figurent en particulier à l'article 17 de la loi n° 765/1967, ainsi que dans le décret du Président de la République n° 380/2001. Dans le droit interne, la gestion concrète du territoire relève des collectivités locales, qui adoptent des plans d'urbanisme spécifiques ; ceux-ci sont ensuite approuvés par les provinces, les zones métropolitaines ou les régions, en fonction des prescriptions de la loi régionale en la matière. L'efficacité des dispositions d'urbanisme y est également établie. Le plan d'urbanisme communal (PUC - Piano Urbanistico Comunale, autrefois appelé PRG - Piano Regolatore Generale), est le principal instrument au niveau communal. Il est soumis aux directives-cadre de la loi italienne sur l'urbanisme. Le PUC réglemente les affectations des sols et établit des lignes directrices plus précises, des zonages et des limitations au développement urbain. Selon les conditions territoriales locales, cette réglementation s'appuie sur un plan structurel communal d'une durée supérieure à 30 ans (PSC - Piano Strutturale Comunale), sur un règlement d'urbanisme et de construction (RUE - Regolamento Urbanistico ed Edilizio) et sur un plan de développement communal (POC - Piano Operativo Comunale) d'une durée supérieure à 5 ans et subordonné au PSC. Sous son ancienne forme (PRG-I Piano Regolatore Generale Intercomunale), le PUC était davantage orienté vers l'intercommunalité, qui continue à avoir de l'importance, surtout dans les régions de montagne alpines en vertu de la réglementation sur les communautés de montagne.

Au niveau des Provinces, les Plans territoriaux de coordination provinciale (PTCP, régis par le TUEL - Texte juridique de référence pour les collectivités locales - et le décret n° 267/2000), fournissent un plan d'encadrement stratégique pour la coordination intercommunale, en particulier pour le développement de l'espace urbain et des infrastructures. Au niveau des régions, des plans territoriaux du paysage (PTP) sont adoptés en collaboration avec le Ministère de la Culture et du Tourisme (MiBACT - Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo). Ils prennent parfois directement en compte l'utilisation économe des sols à travers des directives régionales (par ex. le PTP Vallée d'Aoste prévoit des directives favorables à la revitalisation des surfaces ou à la réduction de l'imperméabilisation des sols). Le PTP est soumis au décret n°24 du 22 janvier 2004. Il concrétise et complète le Plan territorial de coordination régionale (PTCR), peut déterminer les zones construc-

tibles et les limites de l'urbanisation, et il peut édicter des lignes directrices en matière de construction ainsi que diverses mesures de protection de l'espace naturel au niveau communal. Dans le système italien, il convient également de considérer l'existence de plans relatifs aux parcs et aux espaces protégés nationaux, qui réglementent certaines parties du territoire communal lorsqu'elles sont situées dans un espace protégé. En vertu de la loi, ces plans sont une source de droit de rang supérieur par rapport aux plans d'urbanisme, ces derniers devant s'y conformer.

Les principaux instruments d'urbanisation en **Autriche** sont le plan d'occupation des sols/surfaces et le plan d'urbanisme. Ils se situent au niveau communal. Ces instruments doivent respecter le concept local d'aménagement du territoire, qui fait l'objet d'un contrôle et d'un agrément administratif de la part du gouvernement du Land et doivent dès lors se conformer aux lois d'aménagement du territoire concernées. Les concepts locaux d'aménagement du territoire, également appelés concepts locaux de développement, sont des instruments stratégiques de long terme définissant la direction dans laquelle une commune souhaite se développer. De ce fait, ils fixent les bases essentielles des plans d'occupation des sols/surfaces et des plans d'urbanisme. Il convient de souligner que les limites fixées à l'urbanisation font partie intégrante des concepts locaux d'aménagement du territoire ou des concepts de développement. Ils servent à maintenir des structures urbaines fonctionnelles, à préserver la valeur récréative du paysage et de ses éléments typiques, une agriculture et une sylviculture performantes, ainsi qu'à prévenir les conflits d'utilisation.

En Styrie, les prescriptions légales et supra-communales des programmes de développement régional ne permettent d'étendre les potentialités des terrains constructibles dans le cadre du concept de développement local qu'aux priorités de l'urbanisation. Des critères spécifiques sont définis afin d'établir ces priorités. En dehors des priorités de l'urbanisation, les possibilités d'extension des terrains constructibles sont limitées à 20 %.

De plus, dans certains Länder, les modifications partielles du plan d'occupation des sols/surfaces doivent être soumises à une évaluation environnementale. L'obligation de mettre en œuvre les objectifs d'aménagement du territoire et les directives de la planification - notamment la priorité accordée au développement à l'intérieur du milieu bâti, la limitation du pourcentage total d'utilisation des sols, l'utilisation des sols efficace, économe et conforme à leur affectation dans le cadre de l'aménagement du territoire sous contrat, la mobilisation des terrains constructibles (« politique active du sol »), les mesures de revitalisation et de reconversion des surfaces - s'applique à toutes les possibilités d'affectations des sols au niveau communal dans le cadre de la procédure locale et régionale d'aménagement du territoire, ainsi qu'aux remaniements et modifications des plans d'occupation des sols/surfaces.

À cet égard, au niveau des Länder, les programmes d'aménagement du territoire régionaux déclarés comme obligatoires concrétisent les programmes de développement régional et les lois d'aménagement du territoire des Länder, qui édicte en plusieurs points des règles d'action à caractère général, régional et local, des objectifs généraux et des directives de

planification pour le plan d'occupation des sols/surfaces. Les programmes de développement régional et les lois d'aménagement du territoire doivent tenir compte du Schéma autrichien d'aménagement du territoire et des recommandations de la Conférence autrichienne sur l'aménagement du territoire (ÖROK), en particulier de la recommandation ÖROK n° 56 « Économie et gestion des surfaces & politique active du sol », qui préconise un développement durable de l'urbanisation et des espaces libres. La recommandation ÖROK n° 56 contient des directives claires, orientées vers la mise en œuvre, qui ne sont certes pas contraignantes sur le plan juridique mais doivent être réalisées concrètement en tant que cadre d'action convenu sur une base consensuelle au nom de la répartition des compétences en Autriche. En 2001, le Land de Salzbourg a adopté sa propre loi de protection des sols qui, grâce à l'instrument représenté par le plan de protection des sols, dispose d'une interface efficace avec l'aménagement du territoire local. D'autres prescriptions et mesures sont contenues dans divers règlements d'aménagement des Länder, notamment le règlement d'aménagement tyrolien de 2018, et dans divers programmes sectoriels, par ex. à Salzbourg (LGBI. n° 13/2009) ou dans le Vorarlberg (Schéma directeur pour le développement territorial et la coopération régionale - Vision Rheintal).

En **Suisse**, aux termes de l'article 75 de la Constitution fédérale, l' « utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire » constitue une mission de l'aménagement du territoire. Les principaux instruments d'exécution du développement urbain sont définis par les vingt-six plans directeurs cantonaux (PD) et les plans d'affectation communaux (PA), par lesquels chaque commune établit la typologie et l'étendue des affectations autorisées. Le contenu minimal des PD cantonaux est établi par la loi sur l'aménagement du territoire. Les PD sont conformes au Projet de territoire suisse, aux plans sectoriels fédéraux et aux inventaires fédéraux (par ex. les paysages d'importance nationale, etc.). Les PD doivent aujourd'hui rendre des arbitrages sur le développement urbain à l'intérieur du tissu bâti, la préservation des surfaces non bâties, l'utilisation économe des sols, etc. Les PD cantonaux doivent être approuvés par le Conseil fédéral. Les plans directeurs sont contraignants pour les administrations de tous les niveaux. Les cantons vérifient et approuvent les PA sur la base de la législation d'application cantonale (généralement appelée loi sur l'aménagement du territoire et la construction) et du plan directeur. Les PA sont ensuite contraignants pour les propriétaires fonciers.

En outre, les cantons ont leurs propres lois, notamment les lois sur l'aménagement du territoire et la construction (LAC), et ils peuvent prescrire d'autres instruments d'aménagement du territoire pour eux-mêmes ou leurs communes. Dans ce contexte, la Confédération encourage les actions des cantons, elle les coordonne et est enfin tenue de les approuver. Ainsi, la LAC du canton de Saint-Gall prévoit des instruments concrets pour l'utilisation des terrains à bâtir et pour la densification à l'intérieur du milieu bâti, par exemple un droit d'achat par la commune politique réglementé par la loi pour les terrains thésaurisés, la délimitation de zones prioritaires pour les territoires de restructuration avec la possibilité d'expropriations dans ces territoires, ainsi que d'autres instruments de remaniement parcellaire et d'aménagement du territoire sous contrat. Le PD a pour fonction de coordonner les acti-

vités menées par les trois niveaux de l'État et qui ont un impact sur le territoire. Il définit l'étendue et la coordination supra-communale du total des surfaces urbanisées, coordonne l'urbanisation et les transports, adopte des stratégies en matière de rénovation urbaine et de renforcement des centres alpins, ainsi que des mesures en faveur d'un développement urbain de qualité à l'intérieur du tissu bâti. Les cartes du plan directeur figurant dans le PD sont élaborées par le gouvernement du canton, elles ont un effet contraignant pour les autorités et sont approuvées par le Conseil fédéral.

Pour assurer la planification et la coordination au niveau national, la Confédération adopte des principes d'aménagement du territoire sous forme de plans sectoriels et de conceptions (Art. 13, LAT). Jusqu'à ce jour, cinq plans sectoriels et deux conceptions ont été adoptés, avec des mesures de maintien des surfaces agricoles de qualité ; leur mise en œuvre est réalisée conjointement par les plans directeurs cantonaux et les plans d'affectation communaux. En Suisse, la mise en œuvre de la nouvelle version de la LAT entrée en vigueur en 2014 est actuellement à l'ordre du jour. Parallèlement, le plan sectoriel des surfaces d'assolement est soumis à une révision pour mieux protéger les terres cultivables, et le plan sectoriel remanié sera présenté au Conseil fédéral dans le courant de l'année 2018. Les cantons ont dès lors jusqu'à 2019 pour mettre à jour leurs plans directeurs et les adapter aux exigences de la nouvelle LAT. À l'exception d'un canton, presque tous devraient parvenir, d'ici au 1<sup>er</sup> mai 2019 (fin de la période transitoire de la nouvelle LAT entrée en vigueur en 2014) à adapter leur PD et à le faire approuver par le Conseil fédéral. Les communes doivent elles aussi entreprendre une refonte de leurs plans d'affectation en application du PD, de la LAC et de la révision de la LAT. Les zones constructibles et non constructibles doivent être distinguées de manière plus claire, l'extension des zones urbanisées limitée et les friches urbaines mieux utilisées. De plus, à partir du 1<sup>er</sup> mai 2019, le zonage des terrains à bâtir ne sera possible qu'après approbation du PD remanié. Si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées, ce zonage doit tenir compte des besoins probables dans les 15 années à venir, les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites, l'emplacement et la taille des zones à bâtir doivent être coordonnés au-delà des frontières communales dans le cadre d'une démarche intercommunale et en maintenant les continuités écologiques et agricoles.

En **Slovénie** l'aménagement du territoire est réalisé à l'échelon national et communal ; il n'y a pas de niveau intermédiaire. La nouvelle loi sur l'aménagement du territoire (ZUreP-2) entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2018 a vocation à renforcer principalement l'aménagement stratégique du territoire et la coordination supra-communale dans les régions de développement établies par contrat. Les 212 communes slovènes sont compétentes en matière d'aménagement du territoire et, en règle générale, elles décident directement de l'occupation des sols/surfaces. Les principaux instruments de développement de l'urbanisation sont les actes d'aménagement communal (AA), à savoir les plans communaux d'aménagement du territoire (PC) et les plans communaux d'aménagement du territoire détaillés (PCd). Ces derniers déterminent les nouvelles zones à bâtir, les objectifs communaux d'aménagement du territoire ainsi que l'aménagement de l'espace. Lors de l'établissement des actes

d'aménagement communal, les communes doivent se conformer aux diverses directives relatives au développement de l'urbanisation ainsi qu'à une étude d'impact sur l'environnement aux termes de la directive européenne sur l'évaluation environnementale stratégique.

Au niveau de l'État, la Stratégie slovène d'aménagement du territoire, l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire slovène, les schémas publics d'aménagement du territoire et les Lignes directrices du Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire (MOP) forment le cadre général auquel doit se conformer l'aménagement du territoire. Les prescriptions et les positions des autres Ministères et organes d'administration de l'État sont édictées sous forme de lignes directrices, en particulier au niveau du secteur agricole (par ex. loi sur les surfaces agricoles), des transports, de la santé, de l'environnement et de la défense. Aux termes de la ZUreP-2, le MOP coordonne également la rédaction de ses plans nationaux d'aménagement du territoire pour les grands projets, par ex. les projets d'importance nationale tels que les autoroutes, les aéroports, les gazoducs ou les centrales électriques. L'Ordonnance sur l'aménagement du territoire slovène et la ZUreP-2 orientent le développement des agglomérations prioritairement vers l'intérieur du milieu bâti et vers l'utilisation efficace des sols, et, lors de l'établissement du PC, elle oblige les communes notamment à présenter un dossier pour vérifier à intervalles réguliers le caractère économique des aménagements réalisés, les obligeant aussi à développer l'espace urbain sur la base d'un bilan des surfaces, en donnant la priorité au développement à l'intérieur du milieu bâti, à la densification, à l'utilisation des terrains à bâtir, aux modifications d'affectations et à la reconversion des surfaces. Aux termes de la ZUreP-2, les nouvelles affectations à des fins d'urbanisation ne sont possibles qu'à titre exceptionnel et après avoir épuisé au préalable toutes les mesures prioritaires. Ce n'est qu'à ces conditions et en se référant aux formes d'utilisation des terrains existant sur le territoire concerné qu'une zone d'aménagement supra-communale instituée aux termes de la ZUreP-2 peut être étendue, formant ainsi un « territoire de développement durable de l'espace urbain ». Cette démarche doit faire l'objet d'une vérification préalable de la part du MOP et être conforme aux lignes directrices sur l'aménagement du territoire.

#### *b.2.) Mesures/instruments de mise en œuvre des obligations légales*

Pour l'essentiel, le vaste arsenal d'instruments en faveur de l'utilisation économe des sols fait partie des dispositions adoptées par les Parties contractantes dans le domaine du développement de l'urbanisation. Ces mesures ont donc aussi trait en grande partie à la mise en œuvre de l'article 9, alinéa 3, lettres e et f du Protocole Aménagement du territoire et de l'article 7, alinéa 2, du Protocole Protection des sols. En ce qui concerne lesdites mesures, les contributions et les réponses des Parties contractantes témoignent, d'une part, presque systématiquement du souci d'aider les communes par un transfert de connaissances et un accompagnement concret de ces dernières dans leurs démarches de planification ; d'autre part, elles montrent une focalisation sur l'utilisation stratégique des moyens de financement, sur le renforcement de la pleine exploitation des terrains à bâtir et la limitation des possibilités d'affectations.

### b.2.1.) Transfert de connaissances et aides fournies aux communes pour la planification

**L'Allemagne**, **l'Autriche** et la **Suisse** ont rendu accessibles au public des bonnes pratiques qui mettent l'accent sur un développement urbain économe en surfaces et ménageant les sols. L'objectif est d'assurer un échange de connaissances et d'expériences, ainsi qu'une meilleure mise en réseau au niveau communal.

**L'Allemagne** soutient les communes en matière de développement ciblé de plans d'urbanisme modèles ayant valeur d'exemple pour d'autres communes. L'objectif est de renforcer le développement de l'urbanisme à l'intérieur du tissu bâti, d'utiliser de manière stratégique les potentiels de développement endogènes, d'utiliser efficacement les îlots non bâtis et les friches, de promouvoir la coopération intercommunale, mais aussi de réduire l'occupation des sols/surfaces en général, et en particulier de limiter le classement de nouveaux terrains en zones à bâtir dans les territoires verts.

En **Autriche**, il existe des guides de planification au niveau communal, par exemple le concept de protection des sols du Vorarlberg, qui fournit des services en matière d'aménagement du territoire communal ; il en va de même pour la directive « Protection des sols dans les projets d'aménagement », qui aide les communes de Salzbourg à bien interpréter et bien appliquer les données sur les sols fournies par le système d'information géographique SAGIS.

En **Allemagne** et en **Autriche**, les Länder de Bavière et de Basse-Autriche fournissent à toutes les communes une base de données gratuite pour la gestion des surfaces, afin de mieux recenser et administrer les îlots non bâtis, les friches, les surfaces inoccupées et d'autres potentiels de développement à l'intérieur du milieu bâti, mais aussi de faciliter le marketing, le recensement des données, la communication avec les propriétaires et la connaissance des besoins de terrains pour le logement. La Bavière et la Basse-Autriche fournissent respectivement aux communes deux outils : un « estimateur gratuit des coûts induits » pour toutes les communes bavaroises et un « calculateur de coûts d'infrastructures » pour toutes les communes de Basse-Autriche. Ces outils assurent une plus grande transparence des coûts en permettant de prévoir assez tôt pendant la phase de planification les coûts imputables au développement à l'extérieur du milieu bâti, ce qui constitue souvent une forte incitation économique à réduire l'utilisation des surfaces.

La **Suisse** soutient à l'échelon confédéral des projets-modèles favorisant de nouvelles approches et méthodes. Les acteurs locaux et cantonaux sont invités à développer et tester sur le territoire des solutions innovantes conformes aux priorités définies au niveau confédéral. Ainsi, dans le cadre de huit études de cas de communes, des processus de développement coopératif à l'intérieur du tissu bâti sont actuellement en cours de réalisation dans des contextes ayant des caractéristiques analogues : à cet égard, on teste de nouvelles méthodes informelles, en associant à un stade précoce les principaux acteurs pour que les connaissances acquises soient accessibles à divers groupes-cibles sous forme de

recommandations directement utilisables. En Suisse, les résultats de tels projets sont en règle générale considérés comme des pratiques utiles et ils sont diffusés dans tout le pays. Pour la troisième phase du programme « Projet-modèle pour un aménagement du territoire durable », la coopération multisectorielle a été intensifiée au niveau fédéral. La première des cinq priorités thématiques s'intitule « Réaliser le développement urbain à l'intérieur du milieu bâti ». De plus, de nombreux cantons mettent à la disposition de leurs communes des instruments et du matériel pour les aider à mettre en œuvre le plan directeur cantonal, le but étant de mieux faire accepter par les habitants le développement à l'intérieur du milieu bâti et de faciliter les processus de planification participatifs. Parmi de tels instruments, figurent par exemple les aides pour le développement à l'intérieur du tissu bâti des cantons de St-Gall, Lucerne, Thurgovie et d'Argovie.

En **France**, de nombreuses Régions et Départements ont élaboré des guides de recommandations pour une mise en œuvre opérationnelle de la gestion économe de l'espace dans les SCoT avec pour objectif de proposer une approche transversale et systémique du territoire et de la notion de gestion économe de l'espace pour la traduire de manière opérationnelle sur le territoire dans le cadre d'un processus de réflexion continu pour l'élaboration des SCoT (exemples: « Gestion économe de l'espace : quelles traductions dans les SCoT ? », CEREMA 2016 ; « Le Foncier : une ressource à préserver » - DREAL Auvergne-Rhône-Alpes, avril 2018). Ces documents sont mis à disposition du public et des collectivités sur les sites internet des préfetures et des services déconcentrés de l'État.

Sur le territoire français concerné par la convention alpine, ont été mis en place plusieurs outils accessibles en ligne à l'attention des collectivités et des professionnels de l'aménagement du territoire. Un outil d'aide à la décision pour l'évaluation du potentiel foncier Urbansimul (<https://urbansimul.paca.inra.fr/urbansimul/>) a été développé par le CEREMA et l'INRA pour l'ensemble de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Il s'agit d'un service web collaboratif d'aide à la prospection et à la décision sur le foncier à destination des acteurs publics de la région et leurs prestataires qui donne accès à de nombreuses données foncières, y compris les contraintes de constructibilité. Il permet également de réaliser une analyse dynamique des gisements fonciers au niveau d'une unité foncière (parcelle, section,...), ainsi que des diagnostics communaux à partir de différents indicateurs, ou encore de réaliser des simulations de l'offre foncière selon différents scénarios pour un territoire donné. Un instrument analogue (MCMA : <http://www.mcma74.fr/>) a été développé depuis 2016 par le département de la Haute-Savoie permettant aux établissements publics d'avoir accès à l'ensemble des données foncières et environnementales du département au niveau parcellaire, mais également d'évaluer la mutabilité des emprises foncières, de visualiser les potentialités d'urbanisation et de mener à bien des requêtes concernant le foncier mobilisable. En assurant la traçabilité des transactions foncières ces outils visent aussi à orienter l'action publique dans ses acquisitions foncières et le développement de logements sociaux dans une démarche de gestion économe de l'espace.

En **Slovénie**, avant de planifier et d'agrandir les zones urbaines, les communes doivent fournir une motivation s'accompagnant d'une explication des projets envisagés. De ce fait,

le Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire, en s'appuyant sur la Stratégie de développement du territoire slovène et l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire, a adopté des « Directives d'urbanisme » qui peuvent être utilisées comme un guide pratique par les communes lors de l'élaboration de leurs plans d'aménagement communaux.

L'**Italie** dispose d'une institution nationale - l'ISPRA - dont le rôle est de réaliser des recherches et des expérimentations en matière de protection de l'environnement. L'activité de cette institution est un exemple d'excellence au sein de l'UE. Elle publie des rapports et organise des actions de communication, d'information et de formation destinées aux agents du secteur public, notamment sur les questions liées à la gestion des surfaces et à l'occupation des sols/surfaces ; de plus, elle met à disposition des données, des bases de données et des lignes directrices. Citons à titre d'exemple le rapport de l'ISPRA de 2017 sur l'occupation des sols/surfaces.

#### b.2.2.) Coordination supra-communale

En **Allemagne**, l'Administration du développement rural de Bavière a mis au point un instrument d'analyse basé sur une base de données, le « Vitalitäts-Check », qui recense la situation des aménagements, mais aussi la situation sociale et fonctionnelle au niveau de la localité, de la commune, et surtout à l'échelon intercommunal. Sur la base de paramètres tels que l'utilisation des bâtiments et des surfaces, la desserte, la situation économique et du marché de l'emploi, le « Vitalitäts-Check » fournit des indications visant à un emploi ciblé des concepts de développement urbain à l'intérieur du tissu bâti et des stratégies d'action de développement rural intégré. De plus, l'Administration du développement rural, en particulier à travers les programmes de développement rural intégré, aide les communes et les groupements de communes à recenser les lacunes, les potentiels et les possibilités concrètes de réhabilitation des villages, tâche qui, aux termes du Code allemand de la construction (BauGB), est assignée aux communes. À travers la coordination intercommunale des concepts de développement urbain à l'intérieur du milieu bâti, les problèmes courants, par ex. les zones d'activités communes ou la construction et la commercialisation de groupes de zones commerciales intercommunales, peuvent être mieux résolus. De plus, par ce biais, le règlement foncier allemand et la loi sur le remembrement acquièrent davantage d'importance. Dans de tels contextes, une incitation supplémentaire peut être fournie par l'aide à la coordination ciblée de la planification avec les directives de réhabilitation des villages et avec les directives de financement du développement rural, qui contiennent divers programmes de mesures visant à réduire l'occupation des sols/surfaces.

En **France**, les établissements publics de SCoT, les collectivités territoriales, les Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les associations peuvent initier des Plans de paysage (PP). Ceux-ci peuvent être utilisés à titre d'instrument par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou, selon la taille du territoire concerné, par un établissement public de SCoT, un syndicat mixte d'un parc naturel régional ou d'une instance départementale ou communale.

En **Italie**, la base administrative de la coordination supra-communale du développement urbain et des infrastructures est représentée par les Plans territoriaux de coordination régionale (PTCR) et les Plans territoriaux de coordination provinciale au niveau des Provinces (PTCP), ainsi que par les plans d'aménagement général intercommunal (PRG-I Piano Regolatore Generale Intercomunale).

En **Autriche**, le développement de stratégies d'aménagement du territoire supra-communales à l'échelon micro-régional sur la base de la prévision des besoins régionaux et le renforcement de l'aménagement du territoire sous contrat favorisent la coordination inter-communale. Le développement commun de sites d'activités économiques importants à l'échelon régional, avec une répartition de la taxe communale ainsi générée dans le cadre de groupements intercommunaux et sur la base du principe de la péréquation financière intercommunale, a permis de gérer l'utilisation des surfaces de manière plus stratégique.

Avec l'adoption par le peuple suisse de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire en 2013, en force depuis 1.5.2014, la **Suisse** a nettement renforcé la coordination intercommunale et transféré en grande partie aux cantons l'autonomie décisionnelle en matière d'utilisation des surfaces. En raison de la forte hétérogénéité géographique qui caractérise le territoire helvétique, la péréquation financière est pratiquée de longue date en Suisse, tant au niveau intercantonal qu'intercommunal, où cet instrument déploie aussi indirectement son efficacité en tant qu'outil de coordination à long terme des processus de développement.

#### b.2.3.) Incitations financières

L'**Allemagne** utilise les instruments de développement urbain et de rénovation des villages gérés en commun par l'État fédéral, les Länder et les communes, les programmes de financement spéciaux et des aides structurelles de l'Union européenne pour financer prioritairement les mesures de développement urbain à l'intérieur du milieu bâti, la revitalisation des terrains en reconversion et des friches, mais aussi la mise en œuvre de programmes de développement à l'échelon régional et de concepts de coopération intercommunale. Le conseil des ministres de Bavière a adopté, le 15 mai 2018, une initiative visant la revitalisation des centres de village (« Innen statt Außen ») et une initiative visant la désimperméabilisation (« Flächenentsiegelung »).

En **Autriche**, on dénombre dans plusieurs Länder des aides favorisant la pleine utilisation des terrains à bâtir et un développement économe en surface des terrains à bâtir. Ces aides financières s'adressent aussi bien aux communes qu'aux propriétaires privés. Ainsi, le Tiroler Bodenfonds (Fonds tyrolien du patrimoine foncier), instrument de remaniement parcellaire et d'aide à la création de logements pour les communes disposant de peu de ressources, peut très bien rattacher la réalisation de projets de construction indirectement aux objectifs communaux et/ou intercommunaux, par exemple à une utilisation rapide de la construction ou à des obligations générales de développement urbain économe en sur-

faces. De même, l'octroi de subventions dans le cadre de la promotion du logement dans certains Länder peut être subordonné à des réglementations favorisant de manière proactive l'utilisation économe des surfaces. Ainsi, les projets de construction s'inscrivant dans une optique de densification sont éligibles de manière privilégiée aux financements, et les taux de financement augmentent de manière progressive au regard d'une diminution de la surface. Les financements sont encore plus élevés pour les actions de densification des zones urbanisées qui ne sont pas consommatrices de nouveaux terrains à bâtir.

En **Slovénie**, onze villes ont adopté leur propre stratégie de développement urbain durable, sur laquelle repose le choix des projets de développement urbain pour la période 2014–2020. Dans ce cadre, les aides financières de l'UE ne peuvent être allouées qu'aux projets prévoyant des mesures de développement urbain à l'intérieur du milieu bâti.

#### b.2.4.) Utilisation des terrains à bâtir

Outre accorder une grande importance aux financements spécifiques ciblés, l'**Allemagne** teste actuellement la création d'une nouvelle mesure de développement à l'intérieur du milieu bâti, pour mieux gérer les friches urbaines et les îlots non bâtis en Bavière et pour les destiner au logement.

En **Autriche**, outre l'orientation générale de l'urbanisation vers le développement à l'intérieur du tissu bâti, vers la densification et l'utilisation du patrimoine bâti existant à Salzbourg et en Basse-Autriche, l'utilisation des terrains à bâtir est aussi favorisée par une « contribution aux frais d'infrastructure » en cas d'utilisation de terrains non bâtis. À Salzbourg, la révision de l'aménagement du territoire entrée en vigueur le 1.1.2018 a établi un délai de 10 ans pour les nouvelles affectations de terrains à construire : une nouvelle affectation est décidée pour les nouveaux terrains à construire affectés en dehors des territoires ou zones aménagés et qui n'ont toujours pas été construits au bout de 10 ans. Dans ce cas, seule une forme d'utilisation différente peut être envisagée (mais en tout état de cause pas de terrains à construire, il s'agit la plupart du temps de prairies ou de surfaces destinées aux transports).

En **Suisse**, certaines lois cantonales sur les constructions - notamment dans le canton de St-Gall - prévoient un droit spécial d'achat, donnant aux pouvoirs publics la possibilité de racheter des terrains à bâtir pour les construire si le propriétaire ne l'a pas fait lui-même dans un délai de 8 ans.

Pour utiliser de manière active les terrains à bâtir dans les centres urbains et les espaces urbains libres, en **Slovénie** les communes peuvent, en vertu de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire, prélever un impôt auprès des propriétaires en vue d' « éviter les espaces inoccupés » lorsqu'aucune construction n'a pas été bâtie dans un délai de trois ans sur les terrains affectés et classés comme constructibles.

#### b.2.5.) Surfaces libres et limitations des affectations

En **France**, les départements peuvent protéger et mettre en valeur des espaces proches des villes en délimitant des périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) auxquels sont associés des programmes d'action.

Des zones agricoles protégées (ZAP, article L112-2 du Code Rural) peuvent également être délimitées par arrêté préfectoral afin notamment de protéger les espaces agricoles et forestiers en milieu péri-urbain. L'initiative de la création d'une ZAP émane de l'État ou des communes ou de leurs établissements publics compétents en matière de PLU ou de SCoT. Ce classement est donc lié aux objectifs contenus dans le PLU et le SCoT eu égard à l'utilisation économe des sols et aux prescriptions sur les continuités écologiques (trames vertes et trames bleues). Les SCoT et PLU peuvent de ce fait mettre en œuvre une politique de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (article L113-15 du Code de l'Urbanisme).

En **Autriche**, l'affectation des surfaces est réglementée par diverses dispositions et par le zonage des surfaces libres, entre autres au moyen de cartes des fonctions des sols et sur la base d'estimations réalisées par les services financiers pour les surfaces agricoles utiles (à l'exception des pâturages et des prés de fauche). Il existe de nombreuses différences entre les Länder s'agissant des instruments et de leur applicabilité. Il y a notamment une restriction des possibilités d'affectation des surfaces spéciales au sein des surfaces libres prescrites au niveau régional ; il est interdit d'affecter des surfaces constructibles dans la zone écologique régionale, et l'on peut réaffecter gratuitement les terrains constructibles en prairies ; enfin, l'affectation des surfaces constructibles est limitée aux besoins des dix prochaines années, et la réaffectation en prairie est automatique, ou bien l'affectation ultérieure définie. De plus, les nouvelles surfaces ne peuvent être affectées en vue d'un aménagement du territoire sous contrat obligatoire que si la commune signe un contrat de mise à disposition avec le propriétaire foncier. Dans le cadre des concepts locaux de développement territorial créés en Autriche en 1994, les communes fixent des règles visant à définir le développement de l'urbanisation à moyen terme. C'est le cas au Tyrol notamment, avec la désignation en premier lieu de surfaces libres au niveau local destinées à l'agriculture et à la sylviculture, au paysage, à l'écologie et aux loisirs, et avec l'échelonnement dans le temps des extensions des zones urbanisées. Les programmes locaux de développement territorial doivent être actualisés tous les dix ans. Dans les communes moins dynamiques, les délais peuvent être rallongés, tandis que les communes très peu dynamiques peuvent être exemptées de l'obligation d'adopter des concepts de développement territorial. En cas de changements durant cette période, il faut démontrer que ce changement correspond à un intérêt public. En Styrie, il existe des programmes de développement régional contraignants (REPROs). Ces programmes de développement ont pour objectifs supérieurs la garantie de sites de valeur pour l'industrie et le commerce (concentration sur les sites les plus appropriés), la création de sites intercommunaux, la concentration du dé-

veloppement de l'urbanisation à travers la détermination de priorités d'urbanisation, la création d'options de développement à long terme à travers le maintien de surfaces libres, en particulier dans les agglomérations centrales, la garantie des espaces libres, la garantie des routes d'accès aux infrastructures, l'orientation du développement de l'urbanisation le long des axes de transport public et la concentration du développement de l'urbanisation sur les priorités d'urbanisation.

Avec l' « inventaire des zones blanches », le Land du Vorarlberg a créé une base de la planification destinée à l'espace alpin du Vorarlberg (consultable dans l'atlas du Vorarlberg). Toutefois cette documentation globale et transsectorielle n'est assortie d'aucune obligation légale.

En **Suisse**, le plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA) régleme la protection des terres cultivables les mieux adaptées sur le plan qualitatif en déterminant des contingents minimum de surfaces cultivées au niveau cantonal (surfaces d'assolement), en particulier des terres cultivables et des prairies artificielles en rotation, ainsi que des prairies naturelles cultivables. La mise en œuvre de ce plan sectoriel est effectuée par les cantons et les communes dans le cadre des plans directeurs et d'affectation. Dans le cadre de la révision actuelle de la loi sur l'aménagement du territoire, la Suisse renforce également les restrictions des classements de terrains en zones à bâtir dans l'optique d'une utilisation économe des sols. Dans les zones à bâtir, les objectifs et les principes de la planification doivent être respectés. En outre, les zones à bâtir ne doivent pas dépasser la dimension établie par la loi fédérale (Art.15 LAT). À cela s'ajoutent les normes du droit de l'aménagement du territoire fonctionnel, en particulier du droit de l'environnement.

À travers des dispositions d'aménagement du territoire adoptées par les collectivités territoriales, la **Slovénie** détermine des territoires comportant des surfaces agricoles durablement protégées au sens de l'ordonnance sur les zones stratégiques pour l'agriculture et la production des denrées alimentaires. Ces surfaces sont protégées pendant une période d'au moins 10 ans afin d'éviter les réaffectations, et elles ne peuvent pas être bâties.

### *b.3.) Information du public et sensibilisation*

L'**Allemagne**, la **France** et l'**Autriche** mènent une œuvre de sensibilisation sur les problématiques de l'utilisation économe des sols surtout au niveau national (ou départemental, avec des initiatives de formation continue des agents administratifs et des décideurs dans le domaine de l'aménagement du territoire). Ces initiatives complètent les actions courantes d'information du public, le travail pédagogique dans les écoles et l'élaboration de méthodes mieux conçues pour informer et l'impliquer les citoyens et les propriétaires au niveau communal. En France et dans le Land allemand de Bavière, les mesures de sensibilisation sont en partie obligatoires au sein de au sein de l'appareil administratif ou font partie des offres de formation continue adressées aux décideurs et employés municipaux. En Bavière, c'est le cas par ex. des réunions voyant la présence du maire, des séminaires de l'École bavaroise d'administration et du Collège bavarois d'auto-administration (Baye-

risches Selbstverwaltungskolleg), ainsi que des séminaires spécialisés des trois Écoles de développement villageois et rural. En France, des politiques de sensibilisation sont menées au niveau national et local via des formations et des séminaires. En Autriche, les formations destinées aux représentants des communes comprennent une formation annuelle intitulée « Aménagement du territoire communal pour la protection du sol », qui transmet les connaissances fondamentales sur la thématique des sols et est organisée au niveau fédéral par Klimabündnis Österreich, et une formation sur les « Chargés de mission municipaux pour la protection des sols », qui s'adresse aux conseillers municipaux.

En **Allemagne**, en **Autriche** et en **Suisse**, il existe des plates-formes d'information pour l'utilisation économe des sols qui sont les interlocuteurs des communes et des acteurs locaux. En Bavière, depuis 2003 le « Bündnis zum Flächensparen » (Alliance pour économiser les surfaces) propose un programme d'actions de sensibilisation, comprenant entre autres un recueil d'exemples de bonnes pratiques, l'envoi de la brochure « Kommunales Flächenmanagement » à toutes les communes bavaroises et, avec le Ministère bavarois de l'Environnement et de la Protection des consommateurs et le Ministère bavarois de l'Habitat, de la Construction et du Transport, le Bündnis organise régulièrement la conférence « Bayerisches Flächensparforum » (Forum bavarois pour économiser les surfaces). En 2015 la manifestation a été organisée conjointement avec l'Autriche et a eu un caractère transfrontalier. L'Autriche est le pays le mieux représenté au sein de l'Alliance européenne en faveur des terres et du sol (ELSA), qui associe en particulier les communes au transfert des connaissances sur l'utilisation économe des sols. Le Land de Basse-Autriche est depuis 2003 membre associé de l'Alliance européenne en faveur des terres et du sol, et il fait partie du Comité directeur de cette association depuis 2005. Grâce à cet effet d'émulation, 70 communes et 15 membres associés de Basse-Autriche sont entrés dans l'Alliance européenne en faveur des sols. Avec le « Réseau pour une mise en œuvre coopérative du développement à l'intérieur du milieu bâti », la Suisse est en train de créer un point de contact cantonal indépendant s'adressant aux communes et comprenant un pool de connaissances, de méthodes et d'experts qui vise à aider activement les communes dans leur tâche de développement de l'urbanisation à l'intérieur du tissu bâti. Cette mission est assurée par l'association EspaceSuisse (<https://www.espacesuisse.ch/fr>), qui est promue par la Confédération, les cantons et les communes.

En **Allemagne**, en **France**, en **Suisse** et en **Slovénie**, plusieurs niveaux administratifs de l'État, voire tous, collaborent dans une certaine mesure avec divers acteurs tels que des experts, des agences de développement urbain, des bureaux d'études et le grand public pour élaborer des lignes directrices en matière de protection des sols et des guides de mise en œuvre de l'utilisation économe des sols.

En **Italie**, les différentes lois régionales prévoient des formes spécifiques de communication et de sensibilisation des acteurs et des communautés locales concernant les plans d'urbanisme en général. Elles constituent souvent une source de légitimité pour l'adoption d'un instrument de planification en matière d'urbanisme.

**Au niveau européen**, il convient de mentionner l'initiative « people4soil », un réseau libre ouvert aux ONG européennes, instituts de recherche, associations d'agriculteurs et associations écologiques visant à concevoir le sol comme un bien commun et à créer un cadre juridiquement contraignant pour la protection des sols.

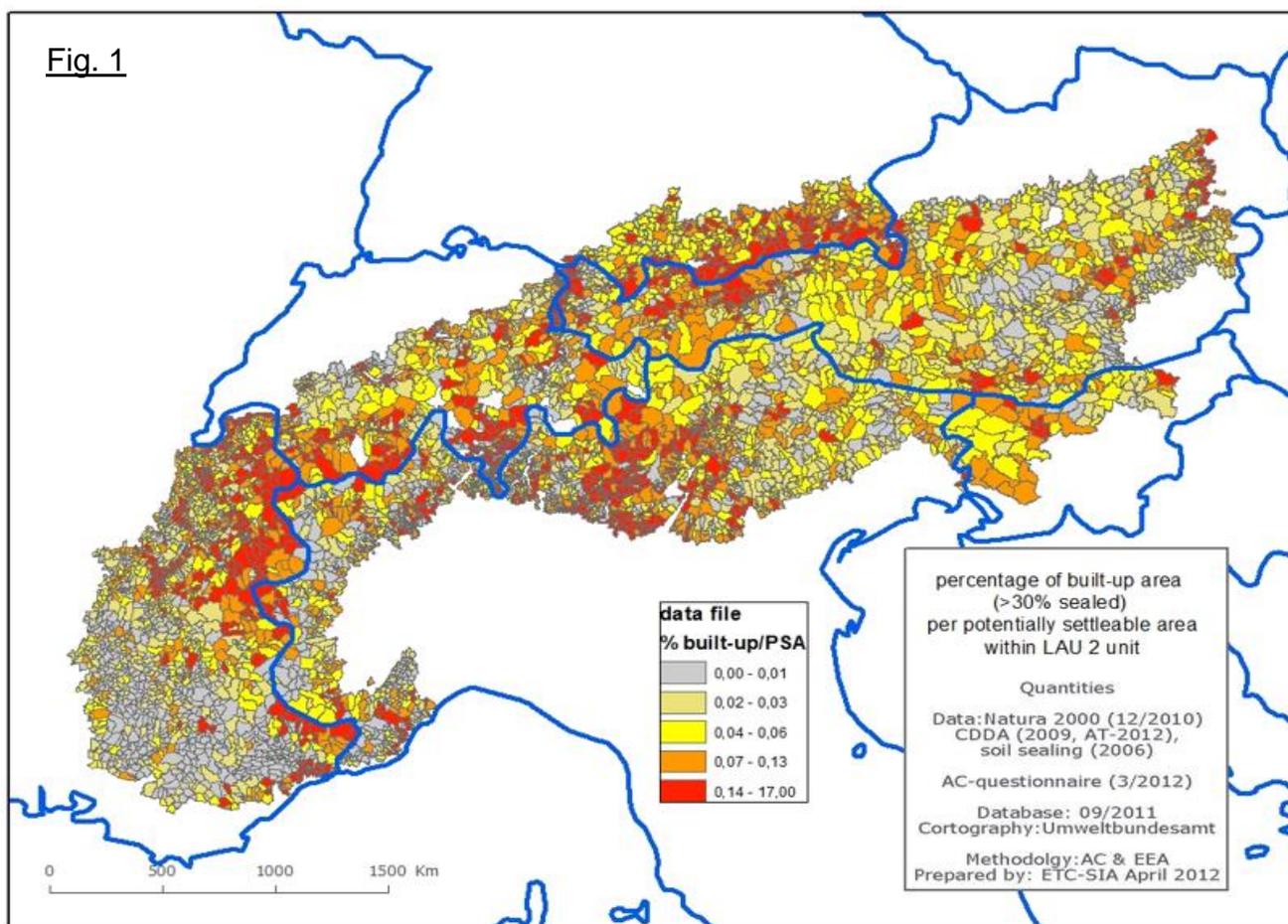
### c) Constatations sur la mise en œuvre et l'efficacité des mesures

Globalement, nous constatons que les plans et programmes existant dans l'espace urbain des Parties contractantes en matière d'aménagement du territoire et de développement durable contiennent des mesures visant à délimiter de manière adéquate et économe les territoires à urbaniser.

La figure 1 montre la part des surfaces urbanisées au niveau communal (imperméabilisation supérieure à 30%) par rapport à la superficie potentiellement urbanisable dans les Alpes. Tandis qu'on observait autrefois dans tous les pays alpins une forte occupation des sols/surfaces, on constate aujourd'hui une tendance positive, à savoir le ralentissement de la dynamique générale d'augmentation de l'imperméabilisation des surfaces destinées aux constructions et aux transports<sup>1</sup>. Il est très probable que les mesures décrites ont contribué à cette tendance. Il ne reste pas moins qu'elles ne suffisent pas pour réaliser les objectifs de long terme édictés par les Protocoles Aménagement du territoire et Protection des sols de la Convention alpine.

---

<sup>1</sup> Voir paragraphe 3 sur l'article 7, alinéa 2, du Protocole Protection des sols : Constatations sur la mise en œuvre et l'efficacité des mesures.



Les surfaces libres, qui constituent une pratique courante au niveau local et régional en **France** (PAEN, ZAP, trames vertes et trames bleues), en **Autriche**, en **Suisse** (en particulier les surfaces d'assolement) et en **Slovénie**, sont un outil efficace qui a fait ses preuves. L'exemple de l'Autriche montre que cet instrument a nettement limité l'imperméabilisation et contribué de manière positive et significative à orienter le développement de l'urbanisation. Les surfaces libres écologiques en particulier sont devenues en Autriche des zones « tabous » qui n'ont été réduites que très rarement en conséquence d'extensions de l'urbanisation. Les comparaisons des photos aériennes illustrant les surfaces libres dans les vallées du Rhin et de Walgau (Vorarlberg) montrent à titre d'exemple que les limites urbaines n'ont pratiquement pas changé, et que cet instrument a un impact positif sur l'aménagement du territoire puisqu'on n'observe pas de pertes quantitatives entre 1977 et 2017.

Au niveau national et régional, la promotion des projets-modèles a fait ses preuves. Outre diverses plates-formes axées sur les bonnes pratiques, l'**Allemagne** et la **Suisse** soutiennent certaines communes dans le développement ciblé de plans d'urbanisme modèles qui ont une valeur d'exemple pour d'autres communes caractérisées par des contextes similaires en matière de développement de l'urbanisation. Cette démarche très prometteuse est coordonnée en Bavière notamment par le Ministère bavarois de l'Habitat, de la Construction et du Transport. D'une manière générale, cet instrument devrait être porteur d'autres

potentialités, en particulier dans les contextes ayant une forte fonction de modèle pour les territoires périphériques alpins. C'est pourquoi la Suisse s'efforce actuellement d'initier des processus de développement urbain sous forme de prototypes à l'intérieur du tissu bâti, y compris en dehors de l'espace périurbain, avec un concept de réseau de petits centres alpins.

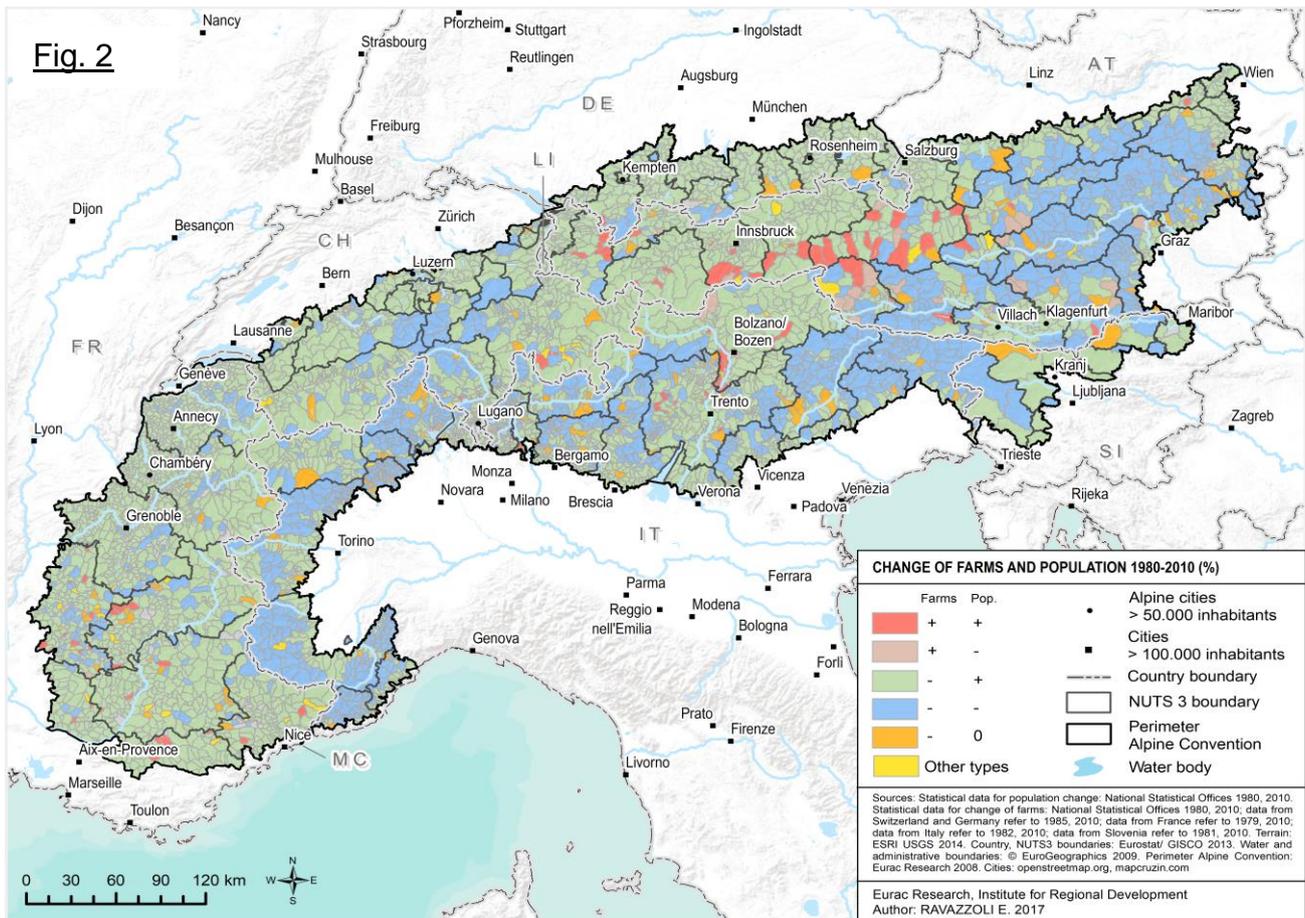
S'agissant des besoins d'actions concrètes, l'**Allemagne**, l'**Autriche**, la **Suisse** et la **Slovénie** évoquent la nécessité d'améliorer les dispositifs d'utilisation des terrains à bâtir et de reconversion des friches urbaines. Les difficultés concernent en particulier l'utilisation des surfaces déjà affectées et non bâties dans les zones intérieures, la disponibilité des terrains pour un aménagement conforme aux plans, si bien qu'il est souvent beaucoup plus simple et économique d'urbaniser des « espaces verts » que d'utiliser des friches industrielles. L'Allemagne et l'Autriche soulignent que de nombreuses communes n'ont pas suffisamment recours aux instruments visant à favoriser l'utilisation des terrains à bâtir déjà existants. Ainsi, le Code des constructions allemand prévoit certes une possibilité d'obligation de l'aménagement (article 176 BauGB) et d'expropriation (article 85ff BauGB), mais ces outils ne sont que rarement employés car ils portent lourdement atteinte à la propriété, qui est protégée par la Loi fondamentale. En Allemagne il existe actuellement un dispositif de simulation visant à mieux utiliser les terrains à bâtir, et l'Autriche examine de nouvelles mesures de régulation, par exemple une taxe sur les surfaces vacantes, des aides spéciales ou des instruments juridiques pour inciter la reconversion des friches. En Suisse, les parcelles non bâties représentaient en 2016 de 12 à 18% des zones à bâtir affectées, situation qui va être corrigée dans le cadre de la révision actuelle de la loi suisse sur l'aménagement du territoire, en particulier à travers des restrictions plus sévères imposées aux nouvelles affectations de terrains à bâtir dans les plans directeurs et d'affectation. Les communes slovènes prélèvent une taxe sur les terrains bâtis ou non bâtis au titre de l'utilisation des terrains. Cet instrument est actuellement utilisé pour éviter les îlots non bâtis dans le cadre d'une politique active de l'urbanisme, car la taxe foncière annoncée n'est pas encore une réalité en Slovénie. Cette taxe permettrait de soutenir à plusieurs égards les démarches d'urbanisme qui préconisent un développement urbain à l'intérieur du tissu bâti et une densification. Souvent, les propriétaires fonciers demandent déjà une réaffectation par crainte de la nouvelle taxe foncière. La Slovénie s'est attelée activement à la mise en place d'un registre recensant l'occupation effective des surfaces sur les terrains à bâtir, instrument servant de base pour une gestion active desdits terrains.

**L'Allemagne, la France** et l'**Autriche** soulignent en outre la nécessité de mieux doter les communes des bases de la planification, ce qui est déjà le cas en Bavière et en Basse-Autriche. En France, les commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF – article L.112-1-1 du Code de l'Urbanisme et de la Pêche maritime) qui sont consultées sur les questions relatives à la réduction des surfaces naturelles, forestières et à vocation ou à usage agricole et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation desdits espaces, procèdent tous les cinq ans à un inventaire des terres considérées comme des friches qui pourraient être réhabilitées pour l'exer-

cice d'une activité agricole ou forestière. Dans le cadre d'une nouvelle circulaire (à paraître en 2019), les CDPENAF veilleront également à la bonne application de la loi montagne de 2016 (n°2016-1888) de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagnes qui a introduit dans le code de l'urbanisme (article L.122-10) une obligation de préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières dans les fonds de vallées.

**Tous les pays alpins** qui ont répondu aux questions du Comité de vérification signalent la nécessité d'aider les communes en leur fournissant de meilleures connaissances utilisables dans la pratique, mais aussi de continuer à renforcer la planification au niveau régional et supra-communal. Les mesures et instruments communaux sont encore insuffisamment mis en relation avec les obligations imparties par les stratégies d'aménagement au niveau régional et national, si bien qu'ils sont insuffisamment coordonnés les uns avec les autres. Les défis actuels à l'échelon communal se situent sur deux axes : les outils concrètement applicables et les connaissances relatives aux bonnes pratiques de protection quantitative des sols d'une part, et le renforcement des plans d'aménagement contraignants au niveau supérieur et de la coordination intercommunale d'autre part.

Un autre défi récurrent et d'importance croissante pour limiter le développement de l'urbanisme est constitué par l'hétérogénéité des espaces ruraux, comme l'ont indiqué les experts interrogés au sujet de la situation en **Autriche**, en **Italie**, en **Suisse** et en **Slovénie**. Les mesures importantes pour la maîtrise du développement urbain et péri-urbain sont liées d'une manière générale à la croissance démographique locale et à la tendance au mitage. Elles ne sont donc pas toujours adaptées pour résoudre les défis des espaces périphériques en matière d'aménagement. De ce fait, il existe au sein même des périphéries des différences entre les communes dynamiques portées par une forte activité touristique et les zones en proie au dépeuplement, différences qui ont un impact sur le développement des structures urbaines. En conséquence, les incitations à maintenir les continuités et à densifier l'intérieur du tissu bâti doivent prendre scrupuleusement en compte l'hétérogénéité des espaces et devraient prévoir des actions concrètes sur mesure pour les zones rurales reculées, comme le renforcement des petits centres alpins ou le renoncement volontaire à certains lieux d'urbanisation dans les territoires touchés par un fort recul démographique, dans une optique d' « aménagement alpin du territoire ». La figure 2 illustre les évolutions démographiques et du nombre d'exploitations agricoles entre 1980 et 2010.



#### d) Positions des Parties contractantes et des Observateurs

Selon l'**Autriche** il conviendrait le cas échéant d'indiquer qu'un échange d'expériences serait souhaitable entre les pays alpins sur la question fondamentale de l'utilité d'un instrument d'encadrement.

**CIPRA International** constate que la consommation des sols et le classement de zones seminaturelles en zones à urbaniser et en zones destinées aux voies de circulation progressent encore beaucoup trop rapidement. Un problème fondamental demeure le fait que les compétences de décision et de planification sont entre les mains des communes. Une limitation plus stricte de la création de nouvelles zones constructibles est donc un enjeu central. La CIPRA considère que cet objectif ne peut être atteint qu'à un niveau supra-communal.

CIPRA International constate que la Stratégie du gouvernement fédéral allemand de 2012 en matière de développement durable mentionne des instruments novateurs visant à réduire la consommation des sols. CIPRA International estime qu'une compétition de qualité et des approches novatrices correspondantes sont nécessaires, et qu'une « clé de répartition », selon laquelle les surfaces disponibles sont calculées au prorata de la superficie sur la base des données de plusieurs centaines de communes, n'est pas une solution efficace.

CIPRA International constate par ailleurs que les marges de manœuvre sont encore beaucoup trop importantes, en particulier en matière de construction en dehors des zones à urbaniser et des zones constructibles; la délimitation adéquate des zones à urbaniser prévue à l'article correspondant a été insuffisamment mise en œuvre dans l'ensemble de l'espace alpin.

Le **WWF** estime qu'en dépit d'un léger ralentissement de la dynamique générale du développement, la rapidité avec laquelle les surfaces sont imperméabilisées dans les Alpes continue d'être préoccupante. Ainsi, en Autriche par exemple, les zones urbaines et les zones d'activités ont augmenté de plus d'un tiers depuis 1980 dans les espaces fluviaux (globalement, les surfaces imperméabilisées ont été multipliées par six depuis 1870), ce qui ne pose pas seulement un problème écologique, mais constitue aussi un défi grandissant pour la protection de ces zones contre les crues. Le rapport cité au sujet de l'article 7, alinéa 2, du Protocole Protection des sols fait lui aussi état d'un pourcentage alarmant d'occupation quantitative des sols.

En conséquence, le WWF partage le constat du Comité de vérification, dont il se félicite, selon lequel, en dépit d'un certain ralentissement, les mesures actuelles d'orientation du développement de l'urbanisation ne sont pas suffisantes pour réaliser les prescriptions de long terme contenues dans les Protocoles Aménagement du territoire et Protection des sols de la Convention alpine. Il partage aussi la préconisation d'un renforcement de l'aménagement du territoire supracommunal. La délimitation d'un nombre croissant de surfaces écologiques libres, c'est-à-dire de surfaces protégées contre toute réaffectation dans le but de préserver durablement des fonctions écologiques (par ex. des zones de tranquillité au sens de l'art. 9, alinéa 4, lettre b du Protocole Aménagement du territoire), pourrait constituer une mesure utile à cette fin, à condition que lesdites surfaces soient effectivement respectées dans les plans d'affectation communaux.

#### e) Exemples de mise en œuvre

L'**Allemagne** fait savoir que le recueil de bonnes pratiques, accessible au public sur le site du Ministère bavarois de l'Environnement et de la Protection des consommateurs<sup>2</sup>, contient un grand nombre d'exemples particulièrement réussis de développement de l'urbanisation durable axée sur l'avenir. Les outils communaux susmentionnés (« Base de données pour la gestion des surfaces communales », et « Calculateur des coûts consécutifs »/ « Calculateur des coûts d'infrastructure ») ont permis d'apporter, aussi bien en Bavière qu'en Basse-Autriche, de précieuses contributions à une utilisation économe des sols.

---

<sup>2</sup> Voir <http://www.stmuv.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/bestpractice/index.htm>

Des concepts locaux d'aménagement du territoire, notamment ceux qui sont axés sur le long terme, associés à une coordination intercommunale ont permis d'apporter une contribution précieuse à l'utilisation économe des sols en **Autriche**, en **Italie**, en **Suisse** et en **Slovénie**. A titre d'exemple, en Autriche ont été réalisés le « Concept local d'aménagement du territoire de Niedernsill » à Salzbourg, ainsi que le projet visant à revitaliser le centre de la commune de Silz au Tyrol. L'état des lieux réalisé sur place a mis en évidence l'existence de 80 bâtiments vides au cœur du village. La réhabilitation du patrimoine bâti lancée par la commune a permis la création au cœur de la localité de 53 logements en l'espace de sept ans, ce qui a permis d'animer le centre du village. Dans le Land du Vorarlberg, la zone écologique régionale, au bout de 40 années d'existence, revêt toujours une importance centrale pour orienter le développement de l'urbanisation.

Il convient de mentionner également le projet de rédaction et de mise en œuvre du schéma directeur pour l'urbanisation de la commune de Brig-Glis en **Suisse**. L'objectif consiste à développer une boîte à outils destinés à l'urbanisation à l'intérieur du tissu bâti, sans avoir ni de gagnants ni de perdants parmi les propriétaires fonciers concernés, et de déterminer quelles surfaces situées en bordure de la zone constructible sont susceptibles de voir leur degré d'utilisation progressivement diminuer ou bien augmenter.

La coopération entre six communes se trouvant dans la partie supérieure de la vallée de la Reuss et de la vallée d'Urseren, dans le canton d'Uri en **Suisse**, est un bon exemple de coordination supra-communale. Par le passé, ces communes étaient en partie confrontées au défi de l'exode rural. Dans le cadre de la création du complexe touristique d'Andermatt, il est également prévu de mettre à disposition des nouveaux habitants attendus et de la population locale des logements attrayants et peu coûteux. Afin de limiter autant que possible le mitage, le développement est coordonné entre les communes dans le but de revitaliser les centres des villages en tenant compte des exigences en matière de protection des sites. Dans ce contexte, le projet, qui a pris fin en 2018, a abouti à la définition d'un ensemble d'instruments qui sera rendu accessible à d'autres communes du pays.

## **2. L'article 9, alinéa 3, lettres e et f du Protocole Aménagement du territoire**

de la Convention alpine énonce :

« Les plans et/ou programmes d'aménagement du territoire et de développement durable comprennent, au niveau territorial le plus approprié et selon les situations spécifiques du territoire, notamment : (3) Espace urbain :

e) limitation des résidences secondaires,

f) orientation et concentration de l'urbanisation le long des axes desservis par les infrastructures de transports et/ou en continuité avec les constructions existantes »

### **a) Questions du Comité de vérification**

*Question 1 : Quelles réglementations, y compris relatives aux plans/programmes d'aménagement du territoire et de développement durable, s'appliquent à l'orientation et la concentration de l'urbanisation le long des axes desservis par les infrastructures de transports et/ou en continuité avec les constructions existantes ? Quelles réglementations de cet ordre s'appliquent à la limitation de la construction des résidences secondaires ?*

*Question 2 : Comment la mise en œuvre des réglementations pour l'orientation et la concentration de l'urbanisation le long des axes desservis par les infrastructures de transports et/ou en continuité avec les constructions existantes est-elle garantie ? Comment la mise en œuvre des réglementations pour la limitation de la construction des résidences secondaires est-elle garantie ?*

*Question 3 : Quelles mesures/instruments de mise en œuvre des réglementations pour l'orientation et la concentration de l'urbanisation le long des axes desservis par les infrastructures de transports et/ou en continuité avec les constructions existantes existe-t-il ? Quelles mesures/instruments de mise en œuvre des réglementations pour la limitation de la construction des résidences secondaires existe-t-il ?*

*Question 4 : Comment la mise en œuvre des réglementations pour l'orientation et la concentration de l'urbanisation le long des axes desservis par les infrastructures de transports et/ou en continuité avec les constructions existantes est-elle garantie ? Quelles sont les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des mesures adoptées pour limiter l'imperméabilisation des sols et l'occupation des sols ?*

*Question 5 : Quels exemples de mise en œuvre concrets existe-t-il en matière d'orientation et de concentration de l'urbanisation le long des axes desservis par les infrastructures de transports et/ou en continuité avec les constructions existantes ? Quels exemples de mise en œuvre concrets existe-t-il en matière de limitation de la construction des résidences secondaires ?*

*Question 6 : Existe-t-il des exemples de mesures volontaires et de sensibilisation en matière d'orientation et de concentration de l'urbanisation le long des axes desservis par les infrastructures de transports et/ou en continuité avec les constructions existantes ? En quoi consistent-ils ? Existe-t-il des exemples de mesures volontaires et de sensibilisation en matière de limitation de la construction des résidences secondaires ? En quoi consistent-ils ?*

## b) Mesures des Parties contractantes

### *b.1.) Obligations légales visant à limiter la construction des résidences secondaires et leur mise en œuvre*

Une limitation de la construction des résidences secondaires n'est explicitement énoncée au niveau législatif qu'en **Suisse**, où la Loi fédérale sur les résidences secondaires (LRS 2016, en application de l'article 75b de la Constitution fédérale) fixe le seuil des résidences secondaires par commune à 20 %. Il est particulièrement intéressant que la quasi-totalité des communes concernées (dont de nombreuses destinations touristiques de renom, telles que Grindelwald, Arosa ou Zermatt) rentrent dans le périmètre de la Convention alpine. La loi oblige par ailleurs les communes à publier chaque année un plan des quotes-parts des résidences principales et de l'état détaillé de son exécution (à partir de mars 2017 dans le Registre fédéral des bâtiments et logements). La limitation des résidences secondaires en Suisse est également réglementée dans la loi et l'ordonnance sur l'aménagement du territoire. Une autre loi limitant la construction des résidences secondaires est la Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Conformément à cette loi, les personnes étrangères qui ont leur domicile à l'étranger ainsi que les personnes étrangères ayant leur domicile en Suisse mais qui ne sont pas ressortissants d'un pays membre de l'UE ou de l'AELE ou qui n'ont pas le droit de s'établir en Suisse sont assujetties à une autorisation préalable de l'autorité cantonale compétente avant d'acquérir un bien immobilier. Sous certaines conditions, par exemple dans le cadre d'une succession, d'un changement de domicile, d'un changement d'état civil ou dans le but de préserver le centre du village, il est même possible de procéder à une réaffectation des résidences secondaires existantes.

A titre de mesures volontaires, certaines régions et communes allemandes, italiennes et autrichiennes se sont fixé l'objectif de limiter la construction des résidences secondaires. En **Allemagne**, conformément au Code de la construction (article 22 BauGB, et modification de 2017), les communes peuvent adopter des statuts ou un plan d'urbanisme stipulant que la construction de résidences secondaires n'est possible que sous réserve d'autorisation, et pour certaines zones il existe la possibilité d'exclure complètement dans le plan d'urbanisme communal la construction de résidences secondaires (cf. article 1, alinéas 5 et 9 du règlement sur l'utilisation des sols, Baunutzungsverordnung). En 2004, la Bavière a par ailleurs levé l'interdiction de prélever un « impôt aux propriétaires d'une résidence », ce qui permet désormais aux communes d'appliquer aux propriétaires d'une résidence secondaire un impôt de 5 à 15 % du loyer annuel. Enfin, certaines communes ont introduit une servitude touristique : cette taxe sur les nouvelles constructions a pour but de garantir que

la résidence n'est pas louée à une seule personne qui l'utilisera comme résidence secondaire, mais comme logement ou chambre de vacances qui sera loué à un groupe de personnes non déterminé et changeant. Des réserves d'approbation ainsi que des mesures fiscales existent également au niveau communal en **Italie**.

En **Italie**, la réglementation des résidences secondaires a été mise en œuvre avec un bon niveau d'efficacité dans la Province autonome de Trente, et surtout dans celle de Bolzano. La réglementation d'urbanisme spécifique de ces deux Provinces prévoit des dispositions qui réduisent ce phénomène, en limitant la possibilité de construire ou d'acheter des terrains ou des immeubles destinés aux résidences secondaires.

En **Autriche**, le service des constructions (Baubehörde) est en charge de contrôler la limitation des résidences secondaires, les réglementations existantes étant déterminées dans les législations sur l'aménagement du territoire des Länder autrichiens (par ex. Salzbourg : article 31 SROG 2009 ; Tyrol : article 13 TROG 2016 ; Vorarlberg : article 16a Loi sur l'aménagement du territoire ; Styrie : article 30 paragraphe (1) / lettre 10 StROG 2010). La réglementation la plus stricte est appliquée au Tyrol, où les maires sont obligés de tenir un registre des résidences secondaires de loisirs. Dans les communes tyroliennes, la part des résidences secondaires ne doit pas dépasser 8 % du nombre total de résidences sur la base du résultat final du dernier recensement des bâtiments et logements. De plus, la construction de résidences secondaires de loisirs n'est possible que s'il existe une autorisation correspondante dans le plan d'occupation des sols/surfaces, avec cependant une interdiction générale de la valorisation touristique des résidences en dehors du cadre de la location de chambres chez le particulier ou de l'hébergement professionnel. Par ailleurs, en Autriche, les lois sur les transactions foncières des Länder revêtent aussi de l'importance.

En **France**, plusieurs tentatives de régulation ont été entreprises au niveau communal, il n'existe toutefois que peu de dispositions relatives aux résidences secondaires. Il existe une subvention visant la réaffectation d'anciens logements et maisons de vacances, les aides à la rénovation n'étant versées qu'en fonction de l'utilisation de la construction dans les neuf ans qui suivent.

En **Slovénie**, le plan communal d'aménagement du territoire peut délimiter un terrain à bâtir explicitement en vue de l'usage ciblé pour la résidence secondaire. La limitation des résidences secondaires se fait alors dans le cadre des directives générales sur le développement de l'urbanisation. Dans les communes de Bohinj et de Kranjska Gora, où se trouvent la plupart des résidences secondaires de Slovénie, une taxe forfaitaire est par ailleurs prélevée sur les résidences secondaires.

*b.2.) Obligations légales concernant l'orientation et la concentration de l'urbanisation en continuité avec les structures existantes et leur mise en œuvre*

Une orientation et concentration de l'urbanisation en continuité avec le bâti existant sont recherchées par **toutes les Parties contractantes** dans leurs efforts en vue de l'application du principe selon lequel « l'intérieur prime sur l'extérieur », dans les plans/programmes d'aménagement du territoire existant aux différents niveaux. Dans ce sens, les différentes mesures décrites dans le présent document, en tenant compte notamment de l'article 9, alinéa 3, lettre a du Protocole Aménagement du territoire, comme le développement à l'intérieur du tissu urbanisé, la densification, l'utilisation des terrains à bâtir, la réaffectation du bâti existant, la gestion des surfaces inoccupées, la reconversion des surfaces, etc., doivent également être interprétées comme un développement de l'urbanisation en continuité avec les constructions existantes.

Une orientation le long des axes des infrastructures de transports dans un sens plus strict peut être observée en **Allemagne** à travers la rédaction d'expertises de structure visant l'orientation de l'urbanisation et des transports, ainsi qu'à travers l'application de procédures d'aménagement du territoire pour d'importants projets d'infrastructures intercommunales, par exemple actuellement pour le compte de l'association d'aménagement Oberland en Bavière, avec la participation du Ministère bavarois des finances pour le développement du Land et de la patrie. Il existe par ailleurs des dispositions correspondantes dans la Loi bavaroise d'aménagement du territoire, qui définit comme principes de l'aménagement du territoire la concentration spatiale de l'urbanisation et l'orientation prioritaire en continuité avec les constructions existantes desservies par des infrastructures suffisantes, dans le but notamment de mettre l'accent sur des localités centrales et d'éviter le morcellement du paysage dégagé et des surfaces forestières. Le principe de continuité, formulé explicitement comme objectif dans l'ordonnance sur le Programme bavarois de développement du territoire (LEP), produit un effet direct sur la connexion des infrastructures au bâti existant, en prescrivant que la délimitation de nouvelles zones à urbaniser doit tenir compte de la continuité avec des zones d'habitation et infrastructures adéquates, évitant ainsi le mitage. Un autre aspect important du LEP est le plan Alpes, qui régule indirectement, à travers des dispositions et des mesures d'aménagement de voies de communication, l'urbanisation de l'espace alpin allemand.

Le Contrat d'axe est un nouvel instrument d'urbanisation existant en **France**. Il prévoit la négociation d'une stratégie de planification des transports publics entre les entreprises de transport et une ou plusieurs communes. Le Contrat d'axe a pour but de stimuler la densification urbaine, d'endiguer le phénomène de suburbanisation et de promouvoir l'utilisation des transports publics dans le cadre de l'aménagement du territoire, en orientant les habitudes en matière de mobilité vers d'autres modes de transport que la voiture particulière. Notamment au niveau des communautés d'agglomération, ce contrat pourrait trouver une application dans le domaine rural, où il pourrait servir d'instrument intégrant le volume de trafic de manière ciblée dans le développement de l'urbanisation.

En **Autriche**, la desserte par les transports publics est généralement liée au plan d'occupation des sols/surfaces. A titre d'exemple, chaque plan d'occupation des sols/surfaces en Haute-Autriche contient un concept d'urbanisation où est prise en compte la desserte par les transports publics. Les règles de densité minimales à Feldkirch, prévues dans le code de construction du Land de Vorarlberg comme partie de la détermination des bases de construction (Baugrund-lagenbestimmungen) ainsi que le principe 5 de la Loi d'aménagement du territoire du Land de Salzbourg « orientation orientation de l'urbanisation en continuité avec les infrastructures de transports publics et d'autres infrastructures en tenant compte de la plus grande rentabilité possible de ces infrastructures » prévoient par exemple la continuité avec les constructions existantes, ou bien, selon l'article 3 alinéa 2 de la Loi styrienne sur l'aménagement du territoire 2010, le développement de l'urbanisation doit être réalisé le long des infrastructures et dans la zone d'emprise des moyens de transport public. Conformément à l'article 22, alinéa 5, dernier paragraphe de la Loi styrienne sur l'aménagement du territoire 2010, les priorités d'urbanisation locale ne doivent être établies que dans des lieux desservis par les transports publics de personnes, qui présentent de bonnes conditions d'accessibilité pour les usagers des transports non motorisés etc. De plus, tous les programmes de développement régionaux du Land de Styrie devant être obligatoirement respectés par l'aménagement du territoire local prescrivent un développement de l'urbanisation économe en surfaces.

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) **suisse** réglemente les principes de base de l'aménagement du territoire au niveau national, et prévoit explicitement que les zones d'habitation et de travail doivent être convenablement assignées et prévues principalement dans des lieux suffisamment bien desservis par les transports publics. En établissant leurs règles en matière de construction et de planification, les cantons doivent respecter les objectifs et principes ainsi que les instruments de la loi fédérale, et le Plan directeur cantonal doit définir en matière d'urbanisation comment les zones d'habitation et les transports sont coordonnés pour garantir un aménagement rationnel et économisant les surfaces. Le guide fédéral de la planification directrice aide les cantons à établir leur plan directeur. Il contient un chapitre entier destiné à la coordination entre les zones d'habitation et les transports et à l'orientation et la concentration des zones d'habitation le long des axes des infrastructures de transports. Le respect de ce chapitre joue un rôle important dans l'approbation des plans directeurs cantonaux par la Confédération. Un autre pilier de la coordination avec les infrastructures existantes relève de la politique des agglomérations de la Confédération et de l'aménagement durable du territoire en Suisse à travers les programmes d'agglomération (PA). Le PA « transports et urbanisation », financé dans le cadre du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération, est un instrument de planification national visant à améliorer les systèmes de transport des agglomérations et à coordonner le développement des transports et des zones d'habitation au niveau communal, et en partie aussi cantonal et national. Avec le PA, les organismes responsables font une demande auprès de l'Office fédéral du développement territorial afin d'obtenir une subvention fédérale pour les infrastructures de transport. En règle générale, les PA sont soumis à une vérification fédérale tous les quatre ans, les rapports correspondants servant

ensuite de base pour le déblocage de fonds. Des PA transfrontaliers dans le champ d'application de la Convention alpine existent par exemple entre le canton de St. Gall e le Land Vorarlberg ainsi qu'entre le canton de St. Gall et le Liechtenstein.

La stratégie d'aménagement du territoire de **Slovénie** (2004) prévoit, au niveau national, des dispositions générales relatives à la concentration de l'urbanisation et au développement à l'intérieur du périmètre urbanisé, ainsi que des directives d'ordre supérieur portant sur l'orientation et la concentration des zones d'habitation de long des axes d'infrastructures de transports. Celles-ci définissent en outre que le développement urbain doit se concentrer sur les points nodaux des infrastructures de transports en non le long des principaux axes de transport.

En **Italie**, la région Lombardie a adopté une nouvelle loi régionale qui établit (art. 1 de la loi rég. de Lombardie n° 31/2014) que les « objectifs généraux » de la loi coïncident avec ceux de l'Union européenne. La loi lombarde fournit une indication précieuse en ce sens : les incitations sont destinées aux démolitions et reconstructions visant à « déplacer » les espaces construits à l'intérieur du « tissu urbain consolidé », c'est-à-dire à l'intérieur «des parties du territoire dont les sols sont déjà construits ou transformés, (y compris) les zones libres incluses dans ces parties ou les complétant », et ce, même s'il s'agit seulement de territoires expressément indiqués par la commune à l'intérieur de cette zone ou concernés par la démolition de bâtiments sélectionnés en raison de leur caractère inapproprié par rapport à l'environnement et au paysage où ils se trouvent.

### *b.3.) Information du public et sensibilisation*

L'**Autriche** a développé des stratégies intercommunales de développement spatial, en se basant entre autres sur des concepts de transports régionaux, dans le but d'associer le développement de l'urbanisation aux infrastructures existantes ou prévues. Dans ce contexte, la sensibilisation du public est particulièrement importante au niveau communal. A titre d'exemple, le Land du Tyrol a introduit la formation à la mobilité « Mobistar », dont l'objectif est de faire connaître les liens existant entre le choix des moyens de transport, les processus de développement urbain et la qualité de la vie, ainsi que les étoiles de la mobilité tyroliennes, prix décerné aux communes qui mènent une politique de transports innovante. S'agissant des résidences secondaires, il existe au Tyrol un registre obligatoire et public de ces résidences dont l'objectif est d'informer le public.

### **c) Constatations sur la mise en œuvre et l'efficacité des mesures**

Ces dernières années, le développement du parc de résidences secondaires a joué un rôle important dans de nombreuses communes de l'espace alpin. Avec un total de 1,85 millions

de résidences secondaires en 2012 (estimations basées sur le recensement de 2000)<sup>3</sup>, celles-ci constituent plus de 25 % de tous les logements des Alpes. Selon un rapport, près de 50 % des résidences secondaires ne se trouvent que dans 300 des plus de 6000 communes alpines.

Tableau 1 : nombre de résidences secondaires (RS) dans l'espace alpin en 2000 et en 2012 (estimé) :

Pays	RS (2000) :	Proportion de RS	RS / habitant	RS / km <sup>2</sup>	Estimation 2012
France	480 512	32,7%	0,2	12,1	520 000
Italie	888 159	33,8%	0,2	17,0	650 000
Suisse	271 376	26,9%	0,13	10,1	300 000
Allemagne	78 000	10,7%	0,05	7,2	80 000
Autriche	225 190	14,9%	0,07	4,1	250 000
Slovénie	29 905	12,7%	0,05	3,9	40 000
Monaco	3 603	19,6%	0,11	1801,5	5 000
Liechtenstein	3 867	11,6%	0,12	24,2	5 000
Région alpine	1 980 612	26,0%	0,14	10,3	1 850 000

La régulation des résidences secondaires s'est montrée efficace notamment en **Suisse** où, en général, la commune peut définir des conditions d'utilisation détaillées pour chaque unité constructive d'habitation à vendre. L'instrument des conditions d'utilisation s'applique obligatoirement dans le cadre de la mise en œuvre de la loi sur les résidences secondaires, au cas où la part maximale admise de résidences secondaires selon le registre fédéral des bâtiments et logements dépasserait 20 %.

Les experts interrogés ont généralement admis les effets positifs des différentes formes du « principe de continuité », qu'il s'agisse de schémas de développement de l'espace, de plans d'urbanisme ou d'autres instruments prévoyant une coordination du développement urbain avec les structures existantes par le biais de différentes mesures de densification. Dans ce contexte, une dynamique des prix et des coûts localement très divergente est toutefois susceptible de compliquer l'emploi ciblé d'instruments financiers et fiscaux visant à concentrer l'urbanisation. En fonction de la situation locale, cette dynamique entraîne aussi bien une diminution de l'offre de terrains et une augmentation des coûts des projets de

<sup>3</sup> Sonderegger, R./Bätzing, W. (2013). *Zweitwohnungen im Alpenraum*. In: Journal of Alpine Research / Revue de géographie alpine, Hors-série 2013

construction qu'une amélioration de la situation de départ pour les mesures de densification, d'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et de rénovation du village, grâce à des coûts d'aménagement réduits ou à une augmentation de la valeur du bâti existant.

Des mesures visant à orienter la concentration des zones d'habitation le long des axes des infrastructures de transports peuvent occasionner aux riverains une augmentation de la pollution sonore et atmosphérique. En **Autriche**, en **Suisse** et en **Slovénie**, le fait de construire à proximité notamment des arrêts des transports publics a causé quelques difficultés parce que le respect des valeurs limites et de référence définies par les autorités en matière de prévention du bruit et de qualité de l'air peut entraîner un coût additionnel (en raison de la construction d'écrans antibruit, par exemple) et, au moins de manière ponctuelle, une consommation accrue des surfaces. Voilà pourquoi la Slovénie a prévu que le développement urbain doit se concentrer sur les points nodaux des infrastructures de transports, et non le long des principaux axes de transport.

#### d) Positions des Parties contractantes et des Observateurs

Selon l' **Autriche** il conviendrait en outre d'ajouter qu'une orientation et concentration de l'urbanisation le long des axes de transports peut aussi aboutir à un développement de l'urbanisation en forme de bande ; ce n'est dès lors pas un objectif de certains Länder autrichiens tels que la Haute-Autriche.

Concernant la limitation des résidences secondaires, **CIPRA International** note que dans la plupart des pays alpins, les réglementations sont très souples ; même en Suisse, où la loi sur les résidences secondaires est relativement stricte, de nombreuses exceptions sont possibles, notamment parce que les limitations ne s'appliquent que dans la zone à bâtir.

Concernant l'orientation de l'urbanisation sur les axes desservis par les infrastructures de transports, on mentionnera ici en particulier le problème de la construction de centres commerciaux en dehors des villes, qui progresse dans tous les pays alpins. Ce développement est problématique : les centres-villes sont saignés à blanc, le trafic augmente et l'étalement urbain est encouragé dans des zones de vallée précieuses.

En ce qui concerne la limitation de l'occupation des sols/surfaces à des fins d'urbanisation, le **WWF** se félicite des recommandations relatives à la gestion des surfaces inoccupées, de la limitation des résidences secondaires et de la concentration des territoires à urbaniser le long des axes de transport, en particulier de leur desserte par les transports publics. Cependant, ces mesures ne peuvent avoir une efficacité effective pour l'utilisation économe des sols et pour éviter l'étalement urbain que si elles sont réalisées en synergie avec d'autres aspects (par ex. les espaces verts urbains - Art.9 alinéa 3, lettre d - et en particulier la protection des territoires à forte valeur écologique - Art.9 alinéa 2, lettre c, et Art.9 alinéa 4 du Protocole Aménagement du territoire).

## e) Exemples de mise en œuvre

Les projets-modèles « Conches » et « Blenio-Vallée de la Léventine » en **Suisse** adoptent des approches intéressantes afin de limiter la construction des résidences secondaires. S'élevant à 57 %, la part des résidences secondaires est considérable dans le district de Conches (avec une tendance à la hausse). La recherche de stratégies-modèles a permis le développement de plusieurs projets-pilotes dans le domaine de la rénovation des centres de village, de la location de résidences secondaires, du contingentement de la construction de résidences secondaires et des modèles visant une utilisation plus efficace des résidences secondaires existantes. La situation est complètement différente dans la partie supérieure du canton du Tessin, où la part des logements vides ou mal utilisés a tendance à augmenter et où l'hôtellerie se trouve aussi parfois dans un état critique. Voilà pourquoi, suite à l'adoption de l'initiative sur les résidences secondaires et à l'occasion de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, a été développé le projet-modèle « Activation du potentiel d'utilisation des résidences secondaires » dans le district de « Blenio-Vallée de la Léventine ». Ce projet montre qu'il est possible de trouver, en coopération avec les organisations touristiques, une solution régionale au problème, et de développer une structure d'hébergement touristique innovante grâce à l'activation des résidences secondaires existantes et inoccupées.

L'**Autriche** et la **Suisse** citent des exemples de bonnes pratiques en relation avec l'orientation et la concentration des zones d'habitation le long des axes des infrastructures de transports (« principe de continuité »). Dans le Land autrichien du Vorarlberg, la ville de Feldkirch se voue de manière conséquente et durable à un développement urbain à l'intérieur du milieu bâti. Depuis 1999/2000, Feldkirch n'a pas délimité de nouveaux terrains constructibles, permettant ainsi une meilleure utilisation des surfaces situées dans les centres. Des zones à densité minimale ont été définies le long des routes nationales dans le but d'éviter une sous-utilisation des terrains par différents exploitants commerciaux, tels que des magasins discount, des stations-service ou des concessionnaires automobiles. Les normes en matière de densité sont valables aussi bien pour les zones d'habitation existantes que les zones nouvellement affectées. Les normes de densité sont définies dans le code de construction du Land du Vorarlberg comme partie de la détermination des bases de construction (Baugrundlagenbestimmungen). Les propriétaires fonciers concernés sont contactés et impliqués avant toute modification des densités minimales. En s'appuyant sur le modèle suisse « Vision Vallée du Rhin », le land de Vorarlberg a élaboré en outre les indicateurs « Qualité de desserte et qualité d'aménagement dans les transports publics », qui servent de base de planification supplémentaire afin d'orienter les développements du territoire et du trafic dans le sens d'une utilisation économe des sols (« la ville des courtes distances »). Un autre exemple peut être trouvé dans le canton suisse de Berne, où les communes de Thoun, Spiez, Steffisburg, Heimberg et Uetendorf ont coopéré entre 2008 et 2011 pour coordonner leur aménagement du territoire ainsi que leur marketing économique dans le cadre de plans d'affectation intercommunaux et en relation avec le « Programme des pôles de développement économique » (PDE), dont le principal objec-

tif est de créer, à des emplacements sélectionnés, des emplois par un développement ciblé et concentré au bon endroit. Des sites économiques idéalement positionnés pour l'emploi et bien desservis par les transports sont identifiés, développés et commercialisés suite à l'élaboration d'un ensemble de critères adapté à la situation locale, l'accent étant mis sur les zones à fort potentiel de densification et de restructuration, comme par exemple le pôle de développement économique Thoun-Nord. A l'image des programmes d'agglomération suisses qui permettent aux cantons d'implanter des « sites stratégiques » délibérément à proximité des infrastructures de transport dans le but de concentrer les processus de développement, l'instrument des PDE peut permettre de promouvoir l'harmonisation de différents objectifs sectoriels avec une orientation et une concentration des zones d'habitation le long des axes des infrastructures de transport.

En **Italie**, les données de l'ISPRA et du Système national du réseau de protection de l'environnement indiquent que, depuis les années 50, la Vallée d'Aoste et la Province autonome de Bolzano ont consommé des quantités limitées de sol pour les constructions (entre 3 et 5%). Le Frioul-Vénétie Julienne obtient des résultats analogues (à hauteur de 5-7%).

### 3. L'article 7, alinéa 2, du Protocole Protection des sols

de la Convention alpine énonce :

« Afin de limiter l'imperméabilisation et l'occupation des sols, les Parties contractantes veillent à l'utilisation de modes de construction économisant les surfaces et ménageant les sols. S'agissant de l'urbanisation, elles visent de préférence les zones intérieures tout en limitant l'expansion des agglomérations. »

#### a) Questions du Comité de vérification

*Question 1 : Quelles réglementations, y compris relatives aux plans/programmes d'aménagement du territoire et de développement durable, en particulier ceux qui concernent les études d'impact sur l'environnement et l'espace de grands projets au sens de l'article 7(3) du Protocole « Protection des sols », s'appliquent à la limitation de l'imperméabilisation des sols et de l'occupation des sols ?*

*Question 2 : Comment la mise en œuvre de ces réglementations pour limiter l'imperméabilisation des sols et l'occupation des sols est-elle garantie ?*

*Question 3 : Quelles mesures/instruments de mise en œuvre des réglementations pour limiter l'imperméabilisation des sols et l'occupation des sols existe-t-il ?*

*Question 4 : Quelles sont les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des mesures adoptées pour limiter l'imperméabilisation des sols et l'occupation des sols ?*

*Question 5 : Quels exemples de mise en œuvre concrets existe-t-il en matière de limitation de l'imperméabilisation des sols et de l'occupation des sols ?*

*Question 6 : Existe-t-il des exemples de mesures volontaires et de sensibilisation en matière de limitation de l'imperméabilisation des sols et de l'occupation des sols ? En quoi consistent-ils ?*

#### b) Mesures des Parties contractantes

##### *b.1.) Obligations légales et leur mise en œuvre*

En **Allemagne**, les Länder, responsables de l'aménagement du territoire et de la planification régionale, et les communes, responsables des schémas directeurs d'aménagement communal, doivent garantir la limitation de l'imperméabilisation et de l'occupation des sols/surfaces en vertu du code de la construction (Baurecht, article 1a BauGB) et de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire (Raumordnungsrecht, ROG). L'imperméabilisation des sols est limitée par la clause de protection des sols (article 1a, alinéa 2 BauGB), par la priorité donnée à l'urbanisation à l'intérieur du tissu urbanisé (article 1, alinéa 5, troisième phrase BauGB) et par les autres réglementations en matière d'urbanisation. Quant aux projets privilégiés dans le domaine extérieur, au moment de l'abandon

permanent de l'affectation admise s'applique généralement une obligation de remise en état (article 35, alinéa 5, deuxième phrase BauGB). Les modifications néfastes des sols, les anciennes décharges, les sites industriels désaffectés et les cas de contamination des eaux souterraines doivent être réhabilités conformément à la législation de protection des sols en vigueur, des mesures correspondantes de remise à l'état naturel ou de remise en culture faisant normalement déjà partie de l'autorisation, dans le sens d'un droit de construction limité dans le temps ou d'obligations de remise en état.

Dans le cadre des procédures communales allemandes relatives aux schémas directeurs d'aménagement (Bauleitplanverfahren), il est généralement nécessaire de procéder à une évaluation environnementale (surface et sol, cf. article 2, alinéa 4 BauGB), voire à une étude d'impact pour certains projets de construction. Pour le patrimoine à protéger « surface », il faut expressément évaluer le sujet de « l'utilisation des surfaces » ; pour le patrimoine à protéger « sol », il est nécessaire de se concentrer sur les « modifications de la substance organique, l'érosion, le compactage et l'imperméabilisation des sols ». Indépendamment de l'obligation de procéder à une évaluation environnementale, sont à respecter obligatoirement et à prendre en compte, dans le cadre de l'examen, les dispositions légales en matière de limitation de l'imperméabilisation et de l'occupation des sols/surfaces, telles qu'elles sont prévues dans les décisions des autorités sur l'autorisation de plans et projets. Il est possible d'introduire des recours juridictionnels face à la décision prise suite à l'examen, dans lequel la limitation de l'imperméabilisation et de l'occupation des sols/surfaces ne constitue qu'un aspect parmi plusieurs, de manière à garantir en principe un contrôle judiciaire de la décision prise par l'autorité. D'autres dispositions de la loi fédérale allemande sur la protection de la nature (Bundesnaturschutzgesetz) jouant un rôle dans la limitation de l'imperméabilisation et l'occupation des sols/surfaces comprennent le principe de l'évitement, s'inscrivant dans la législation sur la protection de la nature, selon lequel sont uniquement admises les atteintes inévitables à la nature et au paysage et que ces atteintes doivent être compensées. L'ordonnance bavaroise sur la compensation concrétise les mesures de compensation et de substitution, en disant qu'il faut d'abord vérifier la viabilité des mesures de désimperméabilisation et d'autres mesures de remise en état.

Depuis plus de 15 ans, la **France** a mis en place de nombreux dispositifs pour limiter l'artificialisation des sols à travers les documents d'urbanisme. Il est ainsi imposé d'inscrire un bilan et des objectifs de limite de la consommation d'espace dans les SCoT et les PLU. Un contrôle renforcé des zones ouvertes à l'urbanisation ainsi que des possibilités d'urbanisation diffuse permet de limiter la construction en extension urbaine aux constructions qui ne peuvent pas être réalisées dans la zone urbaine existante. Des études de potentiels de densification sont également intégrés dans le PLU et le SCoT afin de limiter la consommation d'espace et la vacance des locaux d'activité, de commerce et de logement.

Par ailleurs, la lutte contre l'artificialisation des sols est l'un des objectifs du plan national Biodiversité publié en avril 2018. Son Axe 1 « Reconquérir la biodiversité dans les territoires » comprend un chapitre 1.3. « Limiter la consommation d'espaces naturels, agricoles

et forestiers pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette ». Les actions suivantes sont notamment prévues :

- évaluation de l'ensemble des mesures existantes pour lutter contre l'artificialisation et des difficultés rencontrées par les élus locaux dans leur application ;
- publication tous les ans d'un état des lieux de la consommation d'espaces ;
- inscription dans la Loi pour le logement, l'aménagement et le numérique (ELAN) de l'obligation pour les collectivités de lutter contre l'étalement urbain et de favoriser la densification ;
- définition de l'horizon temporel à retenir pour atteindre l'objectif « zéro artificialisation nette ». Les collectivités, à l'occasion du renouvellement de leurs documents d'urbanisme ; doivent se fixer un objectif de maîtrise ou de réduction de l'artificialisation des sols compatible avec la trajectoire définie au niveau national, tout en tenant compte des spécificités locales ;
- soutien de projets innovants ou démonstrateurs en matière de désartificialisation ou renaturation de sites dégradés ou fortement artificialisés.

En **Italie**, existe une loi nationale de protection des sols mais il n'y a pas de prescriptions normatives communément définies. Mais comme en Allemagne, en France, en Autriche, en Slovénie et en Suisse, toutes les directives-cadres nationales exigent, du moins en principe, la programmation, la planification et l'application de mesures visant la protection des sols et la prévention de la destruction de l'espace, de l'érosion et de l'occupation des sols/surfaces (cf., entre autres, la loi n° 183 du 18 mai 1989). Au niveau national, le décret sur les normes environnementales (et sa révision en 2015) accorde une grande importance à la protection qualitative et quantitative des sols. Des réglementations régionales individuelles peuvent ensuite concrétiser ces directives cadres et définir des dispositions contraignantes pour les plans d'urbanisme communaux (PUC - Piano Urbanistico Comunale, auparavant : PRG - Piano Regolatore Generale). La région Piémont-Vénétie julienne ou la Région autonome Vallée d'Aoste sont des exemples à cet égard dans le cadre du périmètre d'application de la Convention alpine. La renaturation et la remise en culture sont expressément prescrites par Décret ministériel (n° 471 d'octobre 1999), qui définit sous forme d'ordonnance les critères, procédures et modalités permettant de sécuriser et d'assainir les sites pollués.

De plus, des dispositions relatives à la protection des sols existent en Italie en tant que matière transversale issue de différents domaines. Des mesures pertinentes se trouvent notamment dans les domaines de l'agriculture, de l'économie forestière, des transports et dans les ordonnances de l'autorité de protection des eaux. Les différents plans et programmes régionaux et communaux d'aménagement du territoire et d'urbanisation sont donc tenus de respecter les dispositions relatives à la protection des sols qui résultent d'un plan d'aménagement hydrogéologique (PAI - Piano di Assetto Idrogeologico) et/ou d'un plan de prévention des inondations (PGRA - Piano di Gestione del Rischio Alluvioni). La nouvelle loi forestière italienne vise également, en association avec la loi sur les petites communes notamment, la promotion d'une protection active des sols dans le but de valori-

ser les espaces fragmentés et pertinents pour l'économie forestière, ainsi que les surfaces non exploitées.

Les évaluations environnementales existent en Italie, comme dans tous les pays membres de l'UE, sous forme d'études d'impact de l'environnement pour les procédures d'autorisation de grands projets, sous forme d'évaluations environnementales stratégiques pour l'autorisation de plans et programmes d'aménagement du territoire, et sous forme de procédures d'autorisation plus petites conformément à la législation nationale ou régionale. Le décret du 3 avril 2006 énonce les réglementations détaillées en matière d'études d'impact et d'évaluations environnementales stratégiques. Les objectifs de protection des sols sont définis de manière uniforme dans le cadre plus large des objectifs d'un développement durable, et notamment dans l'étude d'impact sur l'environnement, mais ils sont plus ou moins bien ancrés selon les régions.

La limitation de l'imperméabilisation et de l'occupation des sols/surfaces constitue un objectif explicite du développement des zones d'habitation et des transports en **Autriche** ; elle est donc contrôlée par les autorités des gouvernements régionaux lors de la vérification des plans communaux d'occupation des sols/surfaces et d'urbanisme, et dans le Land de Salzbourg, le gouvernement régional fournit également des rapports réguliers à l'adresse du parlement régional dans le cadre d'un rapport d'aménagement du territoire et de protection des sols. Le Burgenland, la Basse-Autriche, la Haute-Autriche, la Styrie et Salzbourg sont cinq Länder qui ont adopté une loi spécifique sur la protection des sols. Au Vorarlberg la loi sur la protection des sols est entrée en vigueur le 1.1.2019. De plus, dans le Land de Salzbourg, les dispositions légales sont complétées par l'ordonnance sur l'évaluation environnementale pour les plans et programmes d'aménagement du territoire et par l'évaluation de la fonction des sols dans le cadre du SAGIS (Système d'information géographique de Salzbourg).

En Autriche, la limitation de l'imperméabilisation des sols constitue un domaine transversal, et elle figure dans un grand nombre de lois fédérales et régionales ; les Länder se basent souvent sur les différents risques potentiels. Voilà pourquoi des dispositions pertinentes sont contenues, entre autres, dans les lois sur la protection de l'air, sur les chaudières, sur l'alerte au smog et sur l'ozone, dans la loi sur l'industrie minière, la loi sur les engrais, la loi forestière, la loi sur le régime des eaux, la loi sur la gestion des déchets, la loi sur les boues d'épuration, la loi sur les produits chimiques, la loi sur les matières minérales, l'ordonnance sur les décharges et dans le code du commerce. En Basse-Autriche, des dispositions détaillées sont contenues, par exemple, dans le programme climat et énergie, qui prévoit la densification des centres de village et des structures touristiques, à travers une utilisation renforcée des sous-sols, la limitation des places de stationnement en surface, l'introduction de densités minimales, la limitation du nombre de bâtiments dans les villages de vacances, ainsi que la revitalisation des vieilles constructions.

La protection des sols est également prévue dans la Loi constitutionnelle fédérale autrichienne sur la protection globale de l'environnement (BGBl n° 491/1984) ainsi que dans la

Loi sur les études d'impact sur l'environnement, selon laquelle les sols constituent un patrimoine digne d'être protégé qui doit être évalué dans le cadre d'une EIE. Surtout au Tyrol et au Vorarlberg, lorsque l'imperméabilisation des sols à grande échelle porte atteinte aux intérêts de la protection de la nature, les lois régionales sur la protection de la nature contribuent de manière indirecte à la limitation de l'imperméabilisation des sols, quand bien même son évitement ne constitue pas d'objectif de protection à proprement parler. De plus, en Autriche des évaluations environnementales stratégiques (EES) sont réalisées en amont de l'EIE. L'EES favorise en particulier la prise en compte en temps utile des aspects environnementaux dans l'élaboration des plans et programmes, et elle prépare les bases de la prise de décisions en comparant et évaluant les différentes alternatives d'actions en tenant compte de leurs impacts environnementaux.

Par ailleurs, en Styrie, la prise en compte des objectifs de la Convention alpine est définie par l'article 4 alinéa 5 de la loi styrienne sur l'aménagement du territoire de 2010. Le non-respect de ces objectifs constitue l'une des conditions donnant lieu à un refus. Dans la pratique, le gouvernement régional de Styrie a rédigé depuis septembre 2012 un guide dont l'application est obligatoire pour la prise en compte des objectifs de la Convention alpine dans le cadre de l'aménagement local du territoire. Ce guide est appliqué en lien avec l'évaluation environnementale stratégique lors de l'évaluation de la vérification préliminaire et en cas d'évaluation environnementale assortie d'un rapport environnemental. De plus, une liste de contrôle doit être annexée à ce guide.

En **Suisse**, la limitation de l'imperméabilisation et de l'occupation des sols/surfaces est principalement réglementée par la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) et l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT). La Confédération, les cantons et les communes soutiennent, en adoptant des mesures d'aménagement du territoire, les efforts de protection du cadre de vie naturel, notamment ceux visant à protéger les sols et à orienter leur occupation à travers les plans directeurs et les plans d'affectation des sols des cantons et des communes. Un objectif fondamental est en particulier de préserver pour l'agriculture un nombre suffisant de terres cultivables appropriées, surtout des surfaces d'assolement. Ces efforts sont appliqués au niveau national par le Conseil fédéral suisse dans le plan sectoriel des surfaces d'assolement, qui définit le minimum suisse de surfaces d'assolement ainsi que des contingents cantonaux contraignants selon des critères qualitatifs relatifs au sols et aux surfaces. Le plan sectoriel prévoit en outre l'établissement d'une base de données géographique des surfaces d'assolement, les cantons étant tenus de fournir à la Confédération des données géoréférencées décrivant l'étendue et la position des surfaces d'assolement de chaque commune. L'évaluation qualitative effectuée dans ce cadre se base à l'heure actuelle sur différentes méthodes appliquées par les cantons. Des axes visant la modification et le renforcement du plan sectoriel sont régulièrement évalués ; ils s'associent à une interdiction de changement d'affectation de grande échelle, à une limitation de l'augmentation des surfaces d'habitation et à une priorité accordée au développement à l'intérieur du milieu bâti, comme prévu par la révision de la LAT. Fin 2018, le plan sectoriel des surfaces d'assolement remanié a été soumis à une large consultation pu-

blique. En ce qui concerne les procédures concrètes d'autorisation (par exemple les procédures d'approbation de plans ou les procédures de concession), l'EIE existe également en Suisse, sous forme d'une évaluation précoce de la conformité légale face à l'impact sur l'environnement dès la phase de conception d'un projet, et il est possible que des mesures spécifiques au projet ou au site soient prescrites. L'ordonnance relative à l'étude d'impact sur l'environnement concrétise les conditions et exigences concernant l'EIE.

En **Slovénie**, des mesures ciblées de lutte contre l'imperméabilisation et l'occupation des sols/surfaces sont principalement proposées par le Ministère de l'agriculture, de l'économie forestière et de l'alimentation (MKGP). Sur la plate-forme du développement de l'urbanisation et en coopération avec le Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire, le MKGP intervient activement avec des directives à l'adresse des communes lorsque celles-ci décident de leurs plans communaux d'aménagement du territoire (PC). Le MKGP émet des avis ministériels contraignants relatifs à l'autorisation des PC, en tenant compte notamment de la protection des surfaces agricoles de grande valeur. Dans le but de protéger, préserver et exploiter ces surfaces, le MKGP peut adopter différents programmes ou ordonnances afin de délimiter dans les PC les surfaces agricoles durablement protégées. Des dispositions portant sur des mesures de remise à l'état naturel figurent dans la stratégie de développement spatial de Slovénie - qui régit la réhabilitation et l'aménagement de zones dégradées et s'oriente sur la politique d'aménagement du territoire slovène - dans la loi minière slovène et dans la loi sur la protection de l'environnement. L'EIE, contraignante à tous les niveaux de planification pour la rédaction de dispositions territoriales, ainsi que les prescriptions sur la méthodologie d'établissement des rapports d'impact sur l'environnement stipulent que le sol est un élément de l'évaluation de l'impact environnemental et spatial d'activités et fait donc objet d'éventuels engagements de compensation dans les procédures d'autorisation.

Il convient enfin de souligner que la feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources a déterminé que, d'ici à 2020 au plus tard, tous les domaines politiques de l'UE doivent tenir compte de l'impact direct et indirect sur l'occupation des sols/surfaces, D'ici à 2050, la consommation nette de sols destinés au logement, à l'industrie, aux routes ou aux loisirs doit être égale à zéro.

#### *b.2.) Information du public et sensibilisation*

Les mesures décrites à l'article 9, alinéa 3, lettre a du Protocole Aménagement du territoire portant sur la sensibilisation et le transfert des connaissances, sur les plates-formes d'information spéciales conçues comme points de contact pour les communes et les acteurs locaux, ainsi que sur l'implication des différentes parties prenantes et du public dans les processus de planification stratégique, abordent en général les différents objectifs en matière d'une utilisation économe en surfaces. En outre, le sujet des sols se prête très bien aux mesures de pédagogie de l'environnement au sens très large, surtout quand le sujet s'associe à sa dimension biologique, culturelle et historique. A ce sujet, l'**Allemagne**, l'**Autriche** et la **Suisse** soutiennent des campagnes d'information régionales, des offres touris-

tiques, des sentiers pédagogiques, des expositions itinérantes et d'autres offres diverses destinées à l'enseignement scolaire et la formation des adultes. L'**Autriche** et la **Slovénie** citent par ailleurs des mesures ciblées visant à protéger contre l'occupation les surfaces agricoles de grande qualité, par exemple le système autrichien d'information sur les sols (BORIS) ou le « bilan des sols de Basse-Autriche », qui rend accessibles au public des données actualisées sur l'occupation quantitative des sols/surfaces et leur surveillance.

À ce sujet, **CIPRA International** mentionne les résolutions relatives à la protection des sols adoptées lors de la 13<sup>e</sup> session du Parlement des jeunes de la Convention alpine, réuni du 19 au 24 mars 2018 à Maribor<sup>4</sup>. Ces résolutions préconisent notamment un tourisme soft et ménageant les sols, et mentionnent la nécessité de réduire l'imperméabilisation des sols et de limiter le mitage.

### c) Constatations sur la mise en œuvre et l'efficacité des mesures

Pendant la Présidence allemande de la Convention alpine 2015-2016, un bilan a été dressé sur l'état de la mise en œuvre du Protocole protection des sols<sup>5</sup>. D'après ce bilan, l'occupation de nouvelles surfaces non bâties reste généralement élevée malgré les différents efforts visant à réduire le taux d'occupation des sols/surfaces **dans tous les pays alpins**. Les résultats du bilan, se référant toujours à la surface totale des différents pays, indiquent que l'objectif des mesures mentionné à l'article 7, alinéa 2 (limiter l'imperméabilisation et l'occupation des sols) n'a jusqu'à présent très probablement pas été atteint dans la plupart des pays alpins. Les experts d'Allemagne, d'Italie et de Slovénie soulignent à ce sujet que l'arsenal juridique existe certes, mais qu'il est souvent utilisé de manière insuffisante ; ils ajoutent que les Länder sont trop peu exigeants au stade de l'application, par exemple lors de l'évaluation des schémas directeurs ou du fait du contrôle insuffisant des dispositions existantes.

La protection quantitative des sols est d'ailleurs aussi un aspect de la protection de l'environnement consacrée dans la constitution **allemande** en tant qu'objectif national ; le gouvernement allemand a adopté des stratégies avec des indicateurs de protection des terres échelonnés (Stratégie nationale de développement durable : réduction de l'artificialisation des sols à moins de 30 ha par jour d'ici 2030 ; Plan climat 2050 : artificialisation des sols nette réduite à zéro d'ici 2050). Il est vrai que le taux d'occupation de nouvelles surfaces a diminué considérablement depuis 2000. Il ne reste pas moins qu'à l'heure

---

<sup>4</sup> Voir <https://www.ypac.eu/past-ypacs/ypac-2018/YPAC2018Resolutions.pdf>

<sup>5</sup> Plan de recherche environnementale du Ministère fédéral allemand de l'Environnement, de la Protection de la nature et de la Sécurité nucléaire (2016). « *Quo vadis Bodenschutz in den Alpen ? Abschlussbericht zum UFOPLAN-Projekt : Bilanzierung des Protokolls Bodenschutz der Alpenkonvention*. Chiffre UBA-FB-3715 71 201 0.

actuelle l'artificialisation des sols en Allemagne reste significativement plus importante que visée dans les objectifs du gouvernement. En **Suisse** aussi, l'imperméabilisation des surfaces a continué d'augmenter en dépit des objectifs fixés par la Constitution et des instruments prévus par la LAT. L'augmentation des surfaces destinées aux habitations et aux infrastructures n'était certes plus que de 9,2 % au cours de la période 1995-2007 par rapport à 13 % entre 1983 et 1997, mais les surfaces destinées aux habitations et aux infrastructures ont tout de même augmenté en 24 ans de 23,4 %, s'étendant en 2007 sur 7,5 % du territoire national par rapport à 6,0 % au cours de la période 1979-1985. Le taux de croissance en matière d'utilisation des surfaces reste élevé en **Italie**, même s'il a ralenti (depuis 2000 : 8 m<sup>2</sup> par seconde ; 2016 : 6-7 m<sup>2</sup> par seconde). Le taux d'imperméabilisation était de 6,7 % en 2015 (moyenne nationale) et variait entre 2,9 % (Vallée d'Aoste) et 12,8 % (Lombardie) dans les régions situées dans le périmètre d'application de la Convention alpine. Aujourd'hui sont utilisés en Italie près de 30 ha de surfaces par jour.

Il convient de souligner dans ce contexte que le bilan dressé suite à la consultation des experts a révélé que ceux-ci n'accordent qu'une faible efficacité aux instruments standard mis en place il y a longtemps par l'État, tels que les plans d'occupation des sols/surfaces, les plans d'urbanisme ou l'évaluation environnementale stratégique. Les experts ont également déploré que le droit de la construction et de la planification relève largement de la compétence des communes. Il est nécessaire d'agir dans ce domaine en vue de la mise en œuvre de prescriptions existant de longue date et de la rédefinition des marges de manœuvre au niveau communal. À cela s'ajoute que les avis des experts diffèrent quant à l'importance que revêtent les lois de protection des sols existant chez certaines Parties contractantes pour protéger les terres contre l'artificialisation. L'**Allemagne**, avec la loi fédérale et les lois régionales de protection des sols, dispose d'une législation cohérente en la matière. L'**Autriche** et la **Slovénie** n'ont pas de cadre juridique harmonisé dans le domaine de la protection des sols, la législation concernée dans ces pays étant caractérisée par la fragmentation. Le bilan indique cependant que l'inefficacité supposée en partie est due au fait que jusqu'à présent les lois de protection des sols se sont penchées principalement sur les tâches de la préservation qualitative des sols, l'aspect quantitatif ne jouant un rôle que dans de rares cas. Il n'existe pas d'enquête internationale concertée et fiable portant sur l'utilisation des surfaces dans le périmètre d'application de la Convention alpine, puisqu'aucun système de suivi des données pédologiques dans l'espace alpin, en application des articles 20 et 21 du Protocole Protection des sols, n'a été mis en place. L'**Allemagne**, la **France**, l'**Italie** et l'**Autriche** mentionnent à plusieurs reprises des lacunes considérables quant à la qualité des données, à leur recensement à l'échelon de tout le territoire, à leur actualité et comparabilité au-delà les frontières nationales ou avec les données recensées dans le cadre d'autres études. D'importantes différences existent également quant aux situations à recenser, les problèmes d'évaluation d'ordre général n'ayant toujours pas été clairement résolus (par ex. la définition d'un « sol de grande qualité »), et les aspects quantitatifs (« occupation des sols/surfaces ») étant généralement trop peu liés aux aspects qualitatifs (« fonctions des sols »), ce qui représente un défi supplémentaire pour garantir un suivi utile des sols.

Les experts interrogés ont en outre précisé que les pays alpins ne disposent pas d'objectifs quantitatifs efficaces concernant l'occupation des sols/surfaces et que le taux d'augmentation de nouvelles emprises reste élevé. Il semblerait qu'il soit particulièrement difficile d'identifier, de négocier et de fixer des objectifs locaux ou régionaux visant à limiter l'occupation des sols/surfaces, objectifs pouvant servir de paramètres de décision pertinents dans le cadre des processus politiques de planification de l'aménagement du territoire. Des objectifs chiffrés de long terme fixés au niveau national existent certes en **Allemagne**, en **Autriche** et en **Suisse**, mais ils risquent de ne pas être atteints. La situation est similaire dans les **parties italienne et slovène de l'espace alpin**, qui sont par ailleurs confrontées au problème croissant des surfaces agricoles laissées en jachère, ce qui constitue un aspect qualitatif de plus en plus important.

Il a toutefois été mentionné qu'il existe des tentatives de poursuivre une approche relationnelle. Dans sa recommandation n° 56 « Économie et gestion des surfaces & politique active du sol », la Conférence autrichienne sur l'aménagement du territoire suggère que l'utilisation d'une surface peut être considérée comme économe, dans le sens que l'objectif est relativement réalisé, lorsque l'indicateur terrain à bâtir par habitant d'une commune diminue dans une comparaison avant/après.

#### d) Positions des Parties contractantes et des Observateurs

La **Suisse** indique que le remaniement de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire prévu pour 2019 et 2020 se concentre prioritairement sur le thème des « constructions hors zones à bâtir ». En particulier, l'imperméabilisation des sols par l'agriculture (nouvelles étables de grande taille, serres, installations de biogaz, etc.) sera au centre de l'attention.

**CIPRA International** soutient les conclusions sur la mise en œuvre et l'efficacité des mesures, que l'on peut qualifier d'insuffisantes dans l'ensemble.

Il est important de noter que le terme de protection des sols ne doit pas être compris uniquement de manière quantitative. La protection des sols doit également être envisagée d'un point de vue qualitatif, car des sols en bonne santé sont le fondement de notre alimentation et de notre biodiversité, et de la vie en général.

Le **WWF** partage de constat dressé par le rapport au sujet de la trop faible efficacité des mesures de protection des sols dans l'espace alpin. Outre le développement de l'urbanisation, il convient de prendre en compte les mesures de construction destinées au commerce et aux transports, ainsi que l'imperméabilisation et le compactage des sols, notamment lors de l'extension et du regroupement des domaines skiables (cf. Art.7, alinéa 3 du Protocole Protection des sols).

Le WWF invite donc les Parties contractantes à adopter des recommandations claires et effectives pour limiter l'occupation des sols/surfaces au sens de l'art 9, alinéa 3, lettre a du

Protocole Aménagement du territoire, et de l'article 7, alinéa 2 du Protocole Protection des sols.

Outre les dispositions traitées, le WWF estime qu'il est grandement nécessaire d'agir pour la protection qualitative des sols ; il invite donc, à l'issue du présent rapport, de soumettre à un examen plus approfondi la mise en œuvre des articles 9 (Préservation des sols des zones humides et des tourbières), 10 (Délimitation et traitement des zones à risques) et 14 (Impacts d'infrastructures touristiques) du Protocole Protection des sols.

**CIPRA International** souligne aussi instamment la nécessité d'agir pour protéger les tourbières alpines. En raison de l'absence de protection des tourbières (à l'exception de la Suisse, où la protection des marais et sites marécageux est inscrite dans l'art. 78 alinéa 5 de la Constitution fédérale), ces éléments fondamentaux et de valeur exceptionnelle tant pour la biodiversité que pour le paysage (et donc le tourisme), sont en danger de disparition. En raison du peu de valeur accordée aux tourbières par l'agriculture et de l'expansion progressive de l'hydroélectricité, les dernières tourbières qui subsistent sont menacées de disparition. Elles doivent être répertoriées dans l'ensemble des Alpes et conservées de façon intégrale pour la postérité par le biais de mesures de protection appropriées.

#### e) Exemples de mise en œuvre

L'**Allemagne** et l'**Autriche** mentionnent des exemples de bonnes pratiques dans le domaine de la reconversion des surfaces et la gestion des surfaces inoccupées. Dans certaines communes autrichiennes et allemandes, il existe des gestionnaires des surfaces inoccupées dont la tâche est de mettre en relation l'offre et la demande d'espace pour remplir les surfaces et bâtiments existants. De nombreux exemples bavarois montrent qu'il est possible de réaffecter de manière utile et lucrative les surfaces industrielles, commerciales ou militaires désaffectées, et parfois même les friches contaminées, qui voient leur valeur augmenter grâce à une réorganisation associée à des coopérations avec des acteurs du secteur privé ou à des aides financières dans le cadre de la promotion du développement urbain. Parmi les bonnes pratiques sont signalées par exemple les anciennes décharges des communes de Frasdorf, Bad Tölz, Marquartstein et Weitnau, et aussi les surfaces de reconversion militaires de l'ancienne caserne Flint située à Bad Tölz. Un exemple d'une gestion réussie de surfaces inoccupées et d'une bonne utilisation de friches industrielles contaminées en Autriche est la décharge Gusswerkstraße à Steyr, où ont été déposés pendant des décennies des déchets de construction, des polluants industriels ainsi que des déchets commerciaux potentiellement dangereux. La friche, bien desservie par les transports et bien équipée en infrastructures, a été réhabilitée et réaffectée par le Land de Haute-Autriche, permettant à l'usine de moteurs BMW-Steyr d'agrandir sa filiale locale avec un nouvel atelier de production.

L'**Allemagne** et l'**Autriche** évoquent par ailleurs des exemples visant à limiter l'imperméabilisation des sols en veillant à une conception des infrastructures routières économe en surfaces. Les tunnels peuvent être une option contribuant à délester les communes alpines

du trafic tout en limitant l'imperméabilisation des sols, à condition que des solutions ménageant les sols soient trouvées pour éliminer les matériaux d'excavation. Les tunnels le long des routes B2 et B23 dans la région allemande du Werdenfelser Land en témoignent. Le Tyrol a par ailleurs établi, déjà dans les années 1990, une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement pour l'extension de l'autoroute de la vallée inférieure de l'Inn. Le nouveau tronçon est principalement souterrain, permettant de réduire autant que possible l'occupation des sols/surfaces. Les surfaces occupées uniquement pendant la phase des travaux ont ensuite été recouvertes par une couche de sol et réaffectées à l'exploitation agricole.

Enfin, l'**Autriche** mentionne le Comité technique pour la fertilité et la protection des sols du Ministère fédéral du Développement durable et du Tourisme, qui élabore des propositions pour une gestion des sols en phase avec les connaissances scientifiques. Ces propositions sont généralement publiées sous forme de directives, qui ne sont pas contraignantes mais alimentent les lois et servent de base scientifique pour les procédures administratives et les directives de financement. Un exemple concret à cet égard est constitué par la directive concernant la remise en culture adéquate des sols qui, du fait du nouveau plan fédéral de gestion des déchets, doit de facto impérativement être appliquée.

## **V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

L'examen approfondi des dispositions de la Convention alpine sur le sujet de « l'Utilisation économe des sols » a été le deuxième examen de ce type que le Comité de vérification a effectué après l'examen approfondi du sujet « Tourisme ». Cette expérience permet de tirer les conclusions et recommandations suivantes :

### **1. Conclusions et recommandations du point de vue de la procédure**

#### **a) Implication d'experts externes**

L'implication d'expert(e)s externes, notamment de celles et ceux disposant d'une expérience pratique, s'est une fois de plus avérée efficace dans le cadre de cet examen. Elle a été utile dès la première étape de l'examen, qui a consisté à déterminer les thèmes prioritaires visés par l'examen approfondi. Il en est allé de même pour la discussion sur la mise en œuvre des dispositions par les Parties contractantes, qui a été conduite lors d'une phase ultérieure de l'examen. La pratique consistant à impliquer des experts externes devrait donc être poursuivie dans le cadre de futures procédures d'examen approfondi. Le Comité de vérification estime que, comme cela a été le cas pour la présente procédure, il est particulièrement important que la sélection des experts garantisse, si possible, un bon équilibre des compétences techniques et des origines géographiques.

#### **b) Questions et documents complémentaires**

Dans le cadre de l'examen approfondi, le Comité de vérification a formulé un certain nombre de questions à l'adresse des Parties contractantes, questions relatives au domaine thématique examiné. Suite aux leçons tirées de la première procédure d'examen approfondi portant sur le sujet du « Tourisme », le Comité de vérification a examiné cette fois-ci non seulement les mesures de transposition prises, mais également les raisons de leur fonctionnement ou de leur dysfonctionnement. Les questions posées portaient également sur la manière de garantir l'efficacité des mesures. La formulation d'un large éventail de questions à l'adresse des Parties contractantes s'est avérée un élément central de l'examen approfondi et elle a été extrêmement utile, permettant d'obtenir une vision différenciée de la transposition des dispositions complexes qui faisaient l'objet de la procédure.

En vue de garantir le traitement de la documentation dans le cadre de l'examen approfondi, il est indispensable que les Parties contractantes fournissent leurs réponses complètes aux questions posées dans les délais impartis et dans les quatre langues de la Convention alpine.

D'une manière générale, on constate que le travail du Comité de vérification a également bénéficié de l'ouvrage « Quo vadis Bodenschutz in den Alpen ? (Quo vadis protection des sols dans les Alpes ?) », bilan dressé sous la Présidence allemande de la Convention al-

pine 2015-2016 sur le Protocole Protection des sols, étant donné qu'il contient, outre des informations de base sur l'objet de l'examen approfondi, une présentation détaillée des résultats d'une enquête menée auprès des experts et d'une étude de la littérature sur le sujet traité.

En l'absence d'un groupe de travail ou d'une plate-forme spécifique de la Convention alpine, le Comité de vérification n'a pas recouru à la possibilité d'intégrer leur expertise dans son travail d'examen approfondi. Il serait toutefois souhaitable d'envisager à l'avenir une coopération régulière avec les Plates-formes et Groupes de travail pertinents au moment de la structuration de la procédure.

## 2. Conclusions et recommandations du point de vue du contenu

S'agissant de la mise en œuvre des dispositions de la Convention alpine sur le thème de l'« Utilisation économe des sols », nous constatons que les Parties contractantes s'efforcent de bien appliquer ces dispositions.

Afin d'utiliser au mieux les potentialités d'améliorations, le Comité de vérification estime utile de fournir dans un premier temps des indications au sujet de l'interprétation de l'article 9, alinéa 3, lettre a, de l'article 9, alinéa 3, lettres e et f du Protocole Aménagement du territoire, et de l'article 7, alinéa 2 du Protocole Protection des sols, afin de permettre aux Parties contractantes d'interpréter et de mettre en œuvre de manière harmonisée les dispositions visées par l'examen approfondi. Ces éléments d'interprétation doivent être pris en compte par les Parties contractantes aux termes de l'article 31, alinéa 3, lettre a de la Convention de Vienne sur le droit des traités. À la suite des éléments d'interprétation fournis, des recommandations concrètes de mise en œuvre sont formulées pour chacune des dispositions.

### a) Article 9, alinéa 3, lettre a du Protocole Aménagement du territoire

***« Délimitation adéquate et économe des territoires à urbaniser, y compris les mesures visant à assurer que les surfaces ainsi délimitées seront effectivement construites »***

#### *a.1.) Éléments d'interprétation*

L'article 9 du Protocole Aménagement du territoire définit les objectifs des plans et/ou programmes que les Parties contractantes doivent élaborer au niveau territorial le plus approprié et selon les situations spécifiques du territoire au titre d'instruments d'aménagement du territoire et de développement durable dans le cadre des dispositions générales des articles 1 à 7 du Protocole Aménagement du territoire. Ces objectifs ne sont pas énumérés de manière exhaustive, car la liste est introduite par le mot « notamment ». La disposition évoquée contient des objectifs dans le domaine de l'espace urbain dont la nature matérielle

et juridique reste vague. D'une part, les espaces à urbaniser doivent être délimités de manière adéquate et économe. D'autre part, il faut assurer que ces espaces soient effectivement construits. La liberté de manœuvre des Parties contractantes eu égard à la délimitation des territoires à urbaniser est considérable au vu du caractère juridiquement indéfini du terme « adéquat ». La délimitation souhaitée des territoires à urbaniser ne doit en tout état de cause pas être disproportionnée par rapport à la poursuite d'objectifs entraînant une extension de ces mêmes espaces. Le fait que cette délimitation doive être « économe », c'est-à-dire parcimonieuse, fait une nouvelle fois intervenir la proportionnalité, mais ici en lien avec la quantité totale de surfaces adéquates disponibles pour les objectifs d'urbanisation selon les situations concrètes du territoire. Alors que la délimitation adéquate et économe des territoires à urbaniser se réfère à la concrétisation d'un objectif d'aménagement du territoire, les mesures qui doivent être prévues dans ces plans/ou programmes pour assurer la construction effective des territoires à urbaniser constituent un moyen pour atteindre un objectif. La directive selon laquelle les mesures de construction « effective » des territoires à urbaniser doivent être assurées indique que l'objectif des activités de mise en œuvre (par ex. les contrats aux termes de la législation sur l'aménagement du territoire, les contributions aux infrastructures ou les obligations de construire) doit être la réalisation des constructions : une simple affectation du terrain à bâtir n'est pas suffisante.

#### *a.2.) Recommandations*

1. Afin de mettre en œuvre l'article 9, alinéa 3, lettre a du Protocole Aménagement du territoire, le Comité de vérification recommande aux Parties contractantes d'intensifier les mesures adoptées dans le cadre de leurs systèmes juridiques respectifs en vue d'une délimitation adéquate et économe des territoires à urbaniser, y compris les mesures visant à assurer que ces surfaces sont effectivement construites. Lorsque ceci est jugé nécessaire, des mesures supplémentaires doivent être adoptées pour endiguer par tous les moyens l'occupation des surfaces dans l'espace alpin. Cette démarche peut notamment inclure des ajustements juridiques.
2. Dans ce contexte, le Comité de vérification signale que les surfaces libres au niveau supracommunal, en particulier les surfaces libres écologiques, c'est-à-dire de surfaces protégées contre toute réaffectation dans le but de préserver durablement des fonctions écologiques (par ex. des zones de tranquillité au sens de l'art. 9, alinéa 4, lettre b du Protocole Aménagement du territoire), ainsi que les projets modèles servant d'exemples pour d'autres communes, ont fait leurs preuves.
3. Le Comité de vérification recommande instamment de renforcer la planification au niveau régional ou supracommunal en vue d'endiguer efficacement l'occupation des surfaces au moyen de prescriptions contraignantes pour les communes.

4. Le Comité de vérification recommande en outre aux Parties contractantes d'encourager les activités en vue d'une meilleure concertation en matière de consommation des surfaces dans les espaces fonctionnels transfrontaliers.

5. De plus, le Comité de vérification recommande de veiller à ce que les communes mettent en œuvre efficacement les mesures relatives à l'utilisation des terrains à bâtir et à la reconversion des friches urbaines, en y incluant des instruments fiscaux et la réaffectation des terrains à bâtir non construits, et à ce qu'elles limitent des nouvelles affectations de terrains à bâtir, par exemple en utilisant des friches urbaines ou en appliquant le principe selon lequel le développement à l'intérieur du périmètre urbanisé doit prévaloir sur le développement à l'extérieur.

6. Le Comité de vérification recommande d'aider les communes à mener à bien leur mission de délimitation adéquate et économe des territoires à urbaniser et de garantir la construction effective de ces derniers, en leur apportant des bases de la planification applicables dans la pratique, tels que le « Calculateur des coûts consécutifs » ou le « Calculateur des coûts d'infrastructure » et les bilans des surfaces.

7. Le Comité de vérification juge nécessaire la coopération intercommunale pour parvenir à une concertation en cas de conflits d'objectifs entre plusieurs communes et à une pondération des priorités d'utilisation tenant compte de l'économie des surfaces, et il recommande de la promouvoir, notamment à travers des incitations financières.

8. S'agissant des mesures de délimitation adéquate et économe des territoires à urbaniser, y compris les mesures visant à garantir la construction effective de ces derniers, le Comité de vérification recommande de tenir compte des situations concrètes, en particulier du contexte socioéconomique, mais aussi de la taille, de la capacité économique et des conditions topographiques des communes concernées.

b) Article 9, alinéa 3, lettres e et f du Protocole Aménagement du territoire

**« Limitation des résidences secondaires » et « orientation et concentration de l'urbanisation le long des axes desservis par les infrastructures de transports et/ou en continuité avec les constructions existantes »**

*b.1.) Éléments d'interprétation*

Ces dispositions contiennent d'autres objectifs relatifs aux plans et/ou programmes d'aménagement du territoire et de développement durable dans l'espace urbain, dont la nature matérielle et juridique est là encore relativement vague. D'une part, les résidences secondaires doivent être limitées. D'autre part, l'urbanisation doit être orientée et concentrée sur les axes desservis par les infrastructures de transports et/ou en continuité avec les

constructions existantes. S'agissant de la limitation des résidences secondaires, la marge de manœuvre des Parties contractantes est considérable car la rigueur avec laquelle cette limitation doit être réalisée n'est pas indiquée, ni les motivations qui pourraient justifier une autorisation exceptionnelle des résidences secondaires. La préconisation d'orienter et de concentrer l'urbanisation sur les axes desservis par les infrastructures de transports et/ou en continuité avec les constructions existantes est plus concrète, car elle détermine des éléments d'orientation tangibles sur le plan spatial.

#### *b.2.) Recommandations*

1. Afin de mettre en œuvre l'article 9, alinéa 3, lettres e et f du Protocole Aménagement du territoire, le Comité de vérification recommande aux Parties contractantes de veiller à limiter efficacement la construction de résidences secondaires en adoptant des instruments adéquats, tels que les réserves d'autorisation, les conditions d'utilisation et les mesures fiscales.

2. S'agissant des mesures visant à assurer la continuité du développement de l'urbanisation sur les axes desservis par infrastructures de transport existantes et/ou en continuité avec les constructions existantes, le Comité de vérification recommande aux Parties contractantes d'adopter des dispositions visant à assurer une desserte adéquate par les transports publics.

3. Pour renforcer les centres-villes, le Comité de vérification recommande vivement aux Parties contractantes de restreindre sévèrement la construction de centres commerciaux en dehors des espaces urbains existants, par le biais de prescriptions concrètes sur les sites.

#### *c) Article 7, alinéa 2 du Protocole Protection des sols*

***« Afin de limiter l'imperméabilisation et l'occupation des sols, les Parties contractantes veillent à l'utilisation de modes de construction économisant les surfaces et ménageant les sols. S'agissant de l'urbanisation, elles visent de préférence les zones intérieures tout en limitant l'expansion des agglomérations. »***

#### *c.1.) Éléments d'interprétation*

L'article 7, alinéa 2, première phrase du Protocole protection des sols engage les Parties contractantes à veiller à ce que les constructions soient économes en sol et qu'elles les ménagent. La notion de « veiller à », dans le sens de « faire en sorte que » peut être paraphrasée dans le sens qu'un objectif requiert des mesures actives. L'objectif à viser conformément à cette disposition est la limitation de l'imperméabilisation et de l'occupation des sols/surfaces. Cela veut dire que les Parties contractantes doivent réaliser des mesures efficaces pour faire en sorte que l'objectif soit atteint. Si l'objectif n'est pas (encore) atteint,

cela indique que l'aptitude des mesures choisies à atteindre l'objectif doit être vérifiée et les mesures, le cas échéant, adaptées. Ceci fait partie du comportement obligatoire des Parties contractantes. L'art. 7, alinéa 2, phrase 2 du Protocole Protection des sols, qui, s'agissant de l'urbanisation, invite les Parties contractantes à viser de préférence les zones intérieures tout en limitant l'expansion des agglomérations, concrétise la phrase 1, mais il ne remplace pas l'obligation de comportement générale qui y est exprimée.

### *c.2.) Recommandations*

1. Dans les régions alpines en particulier, le sol constitue une ressource extrêmement sensible qui ne peut être considérée comme renouvelable - si tant est - que sur de très longues périodes. Il en résulte la nécessité particulière de préserver le sol pour tous, en tant que porteur de fonctions vitales essentielles. Afin de mettre en œuvre l'article 7, alinéa 2 du Protocole Protection des sols, le Comité de vérification recommande aux Parties contractantes, au-delà des instruments standards souverains dont elles disposent, tels que les plans d'occupation des sols/surfaces, les plans d'urbanisme ou l'évaluation environnementale stratégique, d'adopter d'autres mesures visant à limiter l'imperméabilisation et l'occupation des sols/surfaces dans l'espace alpin à travers tous les moyens appropriés, et de contrôler efficacement la mise en œuvre de ces mesures. Ces actions devraient contribuer à ce que le territoire de la Convention alpine s'affirme comme une région modèle pour la réalisation de l'objectif européen de zéro consommation nette de surfaces à l'horizon 2050.
2. Le Comité de vérification recommande instamment aux Parties contractantes de définir, tant à l'échelon local que régional ou intercommunal, des prescriptions quantitatives efficaces pour l'occupation des sols/surfaces et de limiter leur imperméabilisation notamment à travers une priorisation des utilisations en fonction d'aspects qualitatifs (« fonctions du sol »).
3. Le Comité de vérification recommande aux Parties contractantes d'encourager les activités des communes en vue de limiter l'imperméabilisation et l'occupation des sols/surfaces, ainsi que de réhabiliter les friches urbaines, notamment à travers des incitations fiscales.
4. Le Comité de vérification recommande aux Parties contractantes de convenir de définitions homogènes pour les différents modèles et instruments servant à évaluer l'occupation des surfaces, l'imperméabilisation des sols et les atteintes qualitatives aux sols, et d'harmoniser les données au sens de l'article 20 du Protocole Protection des sols. Afin d'assurer un monitoring complet dans tout l'espace alpin, le Comité de vérification recommande de définir des indicateurs appropriés et utilisables au sens de l'application de l'Agenda 2030 (ODD) qui rendent les évolutions compréhensibles.
5. Le Comité de vérification recommande d'assurer à long terme les surfaces de production agricoles, en particulier afin de garantir un approvisionnement en denrées alimentaires de qualité, et de promouvoir des modes d'exploitation ménageant l'environnement sur ces

surfaces. La délimitation de ces surfaces doit aller de pair avec la conservation et - si nécessaire - la création de vastes espaces non bâtis respectant la protection de la nature et permettant une utilisation à des fins récréatives et de loisirs, dans le but d'apporter des contributions précieuses aux services écosystémiques et à l'infrastructure verte<sup>6</sup>.

d) Prise en compte de l'utilisation des sols économe en surfaces et la limitation de l'imperméabilisation et de l'occupation des sols en synergie avec d'autres dispositions

1. Le Comité de vérification rappelle que les contributions effectives à l'utilisation économe des sols peuvent être réalisées aussi en synergie avec la mise en œuvre d'autres dispositions juridiques pertinentes, telles que celles relatives à la conservation et l'aménagement d'espaces verts urbains et de zones de loisirs suburbaines (article 9, alinéa 3, lettre d du Protocole Aménagement du territoire), la conservation et réhabilitation des territoires à forte valeur écologique et culturelle (article 9, alinéa 2, lettre c du Protocole Aménagement du territoire), la délimitation des zones de protection de la nature et des paysages ainsi que des secteurs de protection des cours d'eau et d'autres bases naturelles de la vie, et la délimitation de zones de tranquillité et d'autres zones où les constructions, les équipements et d'autres activités dommageables seront limités ou interdits (article 9, alinéa 4, lettres a et b du Protocole Aménagement du territoire).

2. De l'avis du Comité de vérification, des contributions efficaces à la limitation de l'imperméabilisation et de l'occupation des sols/surfaces peuvent être là encore réalisées en synergie avec la mise en œuvre d'autres normes, telles que celles relatives à la préservation des sols des zones humides et des tourbières (art. 9 du Protocole Protection des sols), la délimitation et le traitement des zones à risques (art. 10 du Protocole Protection des sols) et les impacts d'infrastructures touristiques (art. 14 du Protocole Protection des sols). L'examen approfondi du thème « Utilisation économe des sols » a par ailleurs mis en lumière la nécessité d'agir en vue de protéger les tourbières alpines. Les données devraient par ailleurs être actualisées pour parvenir à un recensement global de ces sols.

3. Enfin, le Comité de vérification recommande aux Parties contractantes de renforcer l'information du public et la sensibilisation en matière d'utilisation économe des sols, conformément aux dispositions de l'article 15 du Protocole Aménagement du territoire et de l'article 22 du Protocole Protection des sols, au moyen d'instruments appropriés.

---

<sup>6</sup> Voir [http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/index_en.htm)

Ceux-ci incluent en particulier des descriptions des fonctions des sols compréhensibles pour le public, des réunions destinées aux décideurs (communaux) afin de favoriser l'échange d'informations et d'expériences, et l'illustration des bonnes pratiques dans le domaine du développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti, de l'utilisation des surfaces et des constructions économisant les sols. De plus, il convient de favoriser la création de pools d'experts auxquels les communes peuvent faire appel pour bénéficier de premiers conseils et d'autres activités y afférentes.

4. Enfin, le Comité de vérification invite à recueillir des bonnes pratiques à travers le Groupe de travail Protection des sols et de les publier sur le site Internet de la Convention alpine.

## Annexe

	<b>Planning / Concepts</b>	<b>Legislation</b>
<b>Germany</b>		
<b>National Level</b>	Bundesraumordnungsplan (Federal Spatial Development Plan); Leitbilder und Handlungsstrategien für Raumentwicklung (Visions and Strategies for Spatial Development); Bundesverkehrswegeplan (Federal Transport Infrastructure Plan)	Bodenschutzgesetz (Federal Soil Protection Act); Raumordnungsgesetz (Federal Law on Spatial Planning); Baugesetzbuch (Federal Building Code); Baunutzungsverordnung (Federal Land Use Ordinance)
<b>Regional level (Federal State / Region / Province / Canton)</b>	Landesentwicklungsprogramm incl. Alpenplan (Regional Development Programme incl. Alpine Plan); Landesentwicklungsplan (Regional Development Plan); Raumordnungsplan (Spatial Development Plan); Regionalplan (Regional Plan); Landschaftsrahmenplan (Landscape Framework Plan)	Landesplanungsgesetz (Land Use Planning Act); Landesbauordnung (State Building Code)
<b>Municipal Level</b>	Flächennutzungsplan (Zoning Plan); Bebauungsplan (Development / Plot Plan); Stadtentwicklungsprogramm (Urban Development Programme)	Bebauungspläne (binding Land Use Plans)
<b>Italy</b>		
<b>National Level</b>	Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (National Strategy on Sustainable Development)	Legge Urbanistica 1150/1942 (National Urban Act); Legge 189/83 (Law 189/83); Decreto ministeriale 1444/68 (Interministerial Decree 1444/68), Decreto legislativo 152/06 (Legislative Decree 152/06); Decreto del Presidente della Repubblica 380/01 (Decree of the President of the Republic 380/01)
<b>Regional level (Federal State / Region / Province / Canton)</b>	Piano Territoriale di coordinamento regionale (Regional Development Master Plan); Piano Territoriale Paesaggistico (Regional Landscape Plan); Piano Territoriale Regionale (Regional Territorial Plan); Piano Territoriale Regionale d'Area (Regional Territorial Planning for Specific Areas); Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (Provincial Territory Plan for urban Planning)	Legge Regionale della Lombardia 31/2014 "Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato" (Lombardy Law 31/2014 on the reduction of land take and the redevelopment of brownfields)
<b>Municipal Level</b>	Piano Strutturale Comunale (Municipal Structural Plan); Regolamento Urbanistico ed Edilizio (Building Regulation); Piano Operativo Comunale (Municipal Operational Plan); Piano Urbanistico Comunale (Municipal Urban Plan); Piano Regolatore Generale (Land Use Plan / Zoning Plan); Piano Paesaggistico (Landscape Plan)	

	<b>Planning / Concepts</b>	<b>Legislation</b>
<b>France</b>		
<b>National Level</b>		Loi sur l'aménagement du territoire (Land Planning Code); Loi d'engagement national pour l'environnement - "Grenelle II" (Environmental Code); Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Law for Access to Housing and Renewed Urban Planning); Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (Law for Urban Solidarity and Renewal); Code de l'Urbanisme (Town Planning Code)
<b>Regional level (Federal State / Region / Province / Canton)</b>	Schéma Régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Regional Plan for Land Use and Sustainable Development); Schéma de cohérence territoriale (Scheme of Territorial Cohesion); Schéma régional de cohérence écologique (Regional Scheme of Ecological Coherence); Plan de paysage (Landscape Plan); Plan local d'urbanisme intercommunal (Local Intercommunal Urban Plan); Programme local de l'habitat (Habitat Programme); Plan de déplacement urbain (Urban Transportation Master Plan)	
<b>Municipal Level</b>	Plan local d'urbanisme (Local Urban Plan); Carte communale (Communal Map)	
<b>Liechtenstein</b>		
<b>National Level</b>	Landesrichtplan (National Structure Plan)	Baugesetz (Building Code)
<b>Regional level (Federal State / Region / Province / Canton)</b>		
<b>Municipal Level</b>	Gemeindegeldordnung (Municipal Building Code); Gemeinderichtplan (Municipal Land Use Plan); Zonenplan (Zoning Plan)	

	<b>Planning / Concepts</b>	<b>Legislation</b>
<b>Monaco</b>		
<b>National Level</b>		Ordonnance Souveraine concernant l'urbanisme, la construction et la voirie (Sovereign Ordinance concerning town planning, construction and roads); Ordonnance Souveraine portant délimitation et règlement d'urbanisme du secteur des quartiers ordonnancés (Sovereign Ordinance on the delimitation and application of town planning to specific districts)
<b>Regional level (Federal State / Region / Province / Canton)</b>		
<b>Municipal Level</b>		
<b>Austria</b>		
<b>National Level</b>	Raumordnungskonzept (Spatial Development Concept)	
<b>Regional level (Federal State / Region / Province / Canton)</b>	Landesentwicklungsprogramm (Federal Spatial Development Concept); Regionales Raumordnungsprogramm (Regional Development Programme); Regionales Entwicklungsprogramm (Regional Spatial Development Programme); Regionales Entwicklungskonzept (Regional Spatial Development Concept); Sektorale Raumordnungsprogramme (Sectoral Development Programmes)	Raumordnungs- / Raumplanungsgesetz (Law on Spatial Planning); Bodenschutzgesetz (Law on Soil Conservation)
<b>Municipal Level</b>	Örtliches Entwicklungskonzept (Local Spatial Development Plan); Flächenwidmungsplan (Land Use Plan); Bebauungsplan (Development / Plot Plan)	Bauordnung (Building Code)

	<b>Planning / Concepts</b>	<b>Legislation</b>
<b>Switzerland</b>		
<b>National Level</b>	Raumkonzept Schweiz (Spatial Concept Switzerland); Sachpläne und Konzepte des Bundes nach Art. 13 RPG (Swiss Federal Sectorial Plans and Concepts according to art. 13 of the Law on Spatial Planning)	Raumplanungsgesetz (Federal Law on Spatial Planning)
<b>Regional level (Federal State / Region / Province / Canton)</b>	Kantonale Raumkonzepte (Cantonal Spatial Development Concepts); Kantonale Richtpläne (Cantonal Structure Plans); Kantonale Sondernutzungspläne (Cantonal Special Land Use Plans); Regionale Richtpläne (Regional Structure Plans)	Kantonale Planungs- und Baugesetze (Cantonal Laws on Planning and Construction)
<b>Municipal Level</b>	Kommunale Richtpläne (Communal Structure Plans); Kommunale Nutzungspläne (Municipal Land Use Plans)	Kommunale Baureglemente (Municipal Building Codes)
<b>Slovenia</b>		
<b>National Level</b>	Državni prostorski red – DPR (National Spatial Rules); Strategija prostorskega razvoja Slovenije – SPRS (Spatial Development Strategy of Slovenia); Državni prostorski načrt – DPN (National Spatial Plan)	ZUreP-2 - Zakon o urejanju prostora (Spatial Planning Act)
<b>Regional level (Federal State / Region / Province / Canton)</b>	Regionalni prostorski plan – RPP (Regional Strategic Spatial Plan)	
<b>Municipal Level</b>	Občinski prostorski plan – OPP (Municipal Strategic Spatial Plan); Občinski prostorski načrt – OPN (Municipal Spatial Plan); Občinski podrobni prostorski načrt – OPPN (Detailed Municipal Spatial Plan); Odlok o urejanju podobe naselja in krajine (Decree on the appearance of towns and landscapes)	