



# Densification

Document de base du 22 juin 2018

## 1. Introduction

Après des dizaines d'années de consommation effrénée de terrain, le défi est devenu particulièrement préoccupant. Le développement des constructions a entraîné une périurbanisation et une croissance des agglomérations et, dans les régions rurales, un mitage au détriment manifeste de la qualité du paysage. Cette évolution ne répond pas aux exigences de durabilité, et pour la contrecarrer, il faut mettre fin à l'extension des surfaces bâties et densifier autant que possible le milieu bâti existant. Du fait de la volonté de conserver des espaces agricoles, des espaces naturels et des aires de détente tout en tenant compte de la croissance démographique et de l'augmentation des exigences de confort, une pression s'exerce sur les sites construits et le tissu bâti existant, dont la valeur ne saurait être appréciée selon le seul critère de la protection du paysage. Tant la conservation des sites construits que celle des monuments historiques sont appelées à faire valoir leurs exigences légitimes. Une pesée sérieuse et compréhensible des intérêts, à tous les niveaux de planification, n'est possible que sur la base d'un catalogue fondé de toutes les revendications. Le présent document de la CFMH se veut un commentaire du « développement de l'urbanisation vers l'intérieur » (art. 1, al. 2, let. abis LAT) au-delà des principes contenus dans la loi, et entend donner autant aux responsables politiques qu'aux maîtres d'ouvrages et aux non-spécialistes intéressés par la question, des éléments permettant de comprendre les exigences de la conservation des monuments historiques.

La mise en œuvre progressive de la révision de la loi de 1979 sur l'aménagement du territoire, décidée en 2013, vise notamment au « développement de l'urbanisation vers l'intérieur ». Elle est essentiellement de la compétence des cantons et des communes. En complément à la LAT et aux lignes directrices cantonales sur la densification et le développement de l'urbanisation vers l'intérieur, lesquelles généralement ne tiennent que très peu compte de la conservation des sites construits et des monuments historiques, le présent document expose les valeurs qu'il convient de prendre en considération dans la densification du milieu bâti, en plus des valeurs écologiques, économiques et socioculturelles. Le développement de l'urbanisation vers l'intérieur touche

toujours des cas particuliers. Les exigences de la conservation des monuments historiques jouent un rôle essentiel en demandant à titre préventif que les acteurs concernés agissent avec la conscience de leur responsabilité. Etant d'intérêt public, ces exigences sont par principe de niveau équivalent à celui de tous les autres intérêts publics et doivent être soumises à une pesée des intérêts correcte.

### **2. Monument historique et densification**

La notion de densification/développement de l'urbanisation vers l'intérieur désigne un accroissement de l'espace utile à l'intérieur des zones à bâtir existantes. La densification a pour but d'augmenter le nombre d'usagers, correspondant au nombre d'habitants cumulé au nombre d'emplois exprimés en « équivalent temps plein » pour une surface déterminée. Dans le contexte de la conservation des monuments historiques, la densification implique l'accroissement de l'espace utile dans le monument en tant qu'objet individuel, en tant qu'ensemble ou en tant que site construit à protéger. Dans l'environnement d'un monument, la densification doit pour le moins répondre à l'exigence de création d'espace pour un plus grand nombre d'habitants et d'emplois.

### **3. Les lieux de la densification**

La densification s'opère en un lieu concret qui se caractérise par des qualités propres. Ce lieu n'est pas isolé, mais s'inscrit dans un contexte spatial plus large à intégrer dans la réflexion sur le périmètre concerné. C'est seulement après avoir fait l'inventaire des particularités de l'état actuel du bâti qu'il est possible de définir les aspects à prendre en considération pour la conservation. Pour pouvoir conserver et développer avec soin la forme, le caractère et la valeur de témoignage, il est indispensable d'analyser et de comprendre les aspects visuels, fonctionnels et structurels de chaque lieu, et d'en connaître l'histoire.

#### **Les milieux bâtis comme unités spatiales : ville et village**

En tant qu'unités spatiales, les villes et les villages sont le résultat d'une longue évolution. L'aspect des localités doit beaucoup à des facteurs paysagers, économiques et sociaux. Les villes et les villages se distinguent les uns des autres notamment par l'intégration topographique du milieu bâti dans le paysage, par la forme de l'habitat (du village-tas à la ville nouvelle) et les espaces non construits typiques qui leur correspondent, par les matériaux de construction traditionnels utilisés et qui donnent son cachet au site, et par les formes caractéristiques des constructions.

#### **Les unités urbanistiques : quartier urbain ou villageois**

A l'intérieur des milieux bâtis, on distingue des unités historiques et urbanistiques – les centres des localités, les différentes rues

et places, les quartiers et les aires industrielles. Ces unités se distinguent toutes par des caractéristiques qui se manifestent notamment dans la structure urbanistique des constructions et des espaces non bâtis, dans la répartition spatiale des bâtiments ainsi que dans les formes et la matérialisation architecturales.

### **Ensemble construit, lotissement résidentiel**

Les ensembles de formation spontanée ou planifiée, comme celui que constituent l'église, la cure et le cimetière, sont essentiellement déterminés par l'interaction des constructions, leurs accès et les espaces libres qui les entourent. Les constructions montrent souvent une hiérarchie bien distincte. Les lotissements résidentiels sont généralement le résultat d'une conception urbanistique typique de son époque et visant à établir un aménagement uniforme.

### **Constructions isolées et espaces aménagés**

Les constructions isolées et les espaces aménagés à protéger sont déterminés par leur valeur de témoin historique, formant en outre, avec leurs abords, une unité spatiale (voir document « Protection des abords des monuments »).

### **Espaces libres aménagés et paysage rural**

Le paysage rural et les espaces libres aménagés, comme un vignoble en bordure de village ou un chemin montant vers une église, peuvent être des éléments essentiels d'un site ou d'un ensemble construit. Les jardins et les parcs peuvent mériter protection indépendamment de toute construction. Ils sont importants comme espaces de détente pour la population et comme habitats naturels pour la faune et la flore. Une planification réfléchie et envisageant le long terme est souvent à l'origine de leur création. De tels espaces non bâtis peuvent être la concrétisation d'une initiative privée ou des efforts d'une collectivité.

## **4. Bases et méthodes**

Les inventaires des sites construits et des bâtiments individuels jouent un rôle essentiel en complément des bases légales en vigueur. En vue d'une densification, la prise en compte des listes et inventaires communaux, cantonaux et fédéraux est fondamentale. L'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger (ISOS) donne une base déterminante pour l'appréciation et l'évaluation des sites, des ensembles construits, ou des parties de site, tandis que les inventaires architecturaux permettent l'appréciation et l'évaluation des monuments et des ensembles historiques. Il convient également de tenir compte de l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (IFP) et de l'Inventaire fédéral des voies de communication historiques (IVS).

## Densification

La planification sera plus fiable et de meilleure qualité, et l'acceptabilité socioculturelle plus élevée si ces inventaires sont pris en compte dès le début du processus, par exemple par une cartographie des zones à potentiel de densification. Seules des stratégies nuancées sont en mesure de répondre aux exigences élevées d'une densification de qualité et durable. Il est important qu'elles garantissent par la prise en considération des monuments, des sites construits à protéger et des zones de réserve archéologiques que la substance bâtie existante sera traitée avec soin.

On peut distinguer cinq méthodes de densification :

- Densification dans le tissu bâti existant : mesures architecturales élevant le taux d'utilisation des espaces non utilisés ou sous-utilisés.
- Extension du tissu bâti existant par la construction d'annexes ou par surélévations.
- Densification des espaces non bâtis et des terres agricoles : construction dans les vides, par ex. parcelles non bâties, jardins, prairies, cours, etc.
- Changement d'affectation : transformation de bâtiments désaffectés – souvent des bâtiments agricoles ou d'autres constructions utilitaires – en logements ou en locaux commerciaux.
- Remplacement d'un bâtiment par une nouvelle construction.

### **5. Stratégies d'action**

Les sites bâtis, les ensembles construits, les bâtiments individuels et les espaces non bâtis à protéger se caractérisent par une valeur spécifique en tant que monument. La densification ne saurait se faire au prix d'un fort amoindrissement de cette valeur. Il n'est donc pas possible de densifier partout. Lorsque la densification est envisageable, elle doit se faire dans le respect de la substance bâtie existante, avec beaucoup de soin et avec des exigences très élevées quant à la qualité des nouvelles constructions. Les précisions et recommandations figurant dans les inventaires fédéraux ISOS, IVS et IFP, ainsi que les « Principes » publiés par la CFMH sont utiles en plus des directives légales fédérales, cantonales et communales.

Toute densification doit être précédée d'une analyse soignée. Celle-ci doit établir le périmètre à densifier et étudier les bâtiments, les infrastructures et les surfaces libres existantes qu'il inclut. Leur structure et leurs fonctions sont importantes ; il s'agit de tenir compte de la morphologie, de l'organisation spatiale, des typologies et de l'utilisation. Non moins importante est l'analyse des rapports de proportion et de la répartition spatiale des bâtiments dans le périmètre à densifier ; le périmètre d'analyse doit être

## Densification

plus large que le périmètre de projet. Cette analyse doit énumérer les propriétés et la valeur de monument, les qualités, les particularités et le caractère existants, et les traits distinctifs qui rendent le monument unique. Une telle analyse permet ensuite de concrétiser les objectifs de protection. L'ISOS et les autres inventaires doivent être pris en compte comme base de planification.

A partir de l'analyse préalable sont cartographiées les zones potentielles de densification. Les « plans de définition des contraintes » peuvent être un instrument de travail utile autant pour les sites construits que pour les bâtiments individuels (rouge = zones interdites – orange = possibilités de développement à certaines conditions – vert = développement libre possible dans les limites des dispositions légales). Dans les secteurs sensibles du point de vue de la conservation des monuments historiques, le potentiel de densification doit être vérifié dans les trois dimensions par des modèles qui englobent une aire plus vaste que la zone de densification proprement dite. C'est la seule manière possible d'examiner les effets de la densité des constructions, de la répartition spatiale des bâtiments, des écarts d'échelle, des cubages, des typologies, etc.

Lorsqu'une densification est réalisée, il faut veiller à préserver l'intégrité des objets ou de la composition, ainsi que la cohésion interne de l'ensemble, à adapter les nouveaux volumes aux proportions traditionnelles et à intégrer les nouvelles constructions dans le tissu existant.

L'aménagement du territoire est une tâche fédéraliste. La Confédération fixe le cadre, les cantons et les communes sont responsables de la planification et de la mise en œuvre des mesures. Les exigences que la qualité de la densification impose quant à la planification, à l'architecture et aux aspects sociaux sont telles qu'une collaboration interdisciplinaire est indispensable. Il est vivement recommandé de suivre des procédures qualifiées. Etant donné que les différents intérêts publics sont en principe équivalents, les exigences techniques des divers acteurs ont la même valeur. Pour la définition des zones potentielles de densification, les communes ont avantage à adopter une méthode d'anticipation :

1. Les intérêts en jeu, y compris ceux de la protection des sites construits, doivent être reconnus et désignés suffisamment tôt.
2. Il faut élaborer une conception d'aménagement au niveau supérieur pour l'ensemble du territoire communal (par ex. plan directeur communal, lignes directrices). La pesée des intérêts,

## Densification

en toute transparence, garantit la prise en considération de tous les intérêts reconnus.

3. Un rapport sur la pesée des intérêts constitue une documentation qui permet de savoir quelles ont été les réflexions engagées et quels facteurs ont été pris en considération.

Les plans d'aménagement ne servent pas à légitimer une densification, mais doivent être une garantie de qualité et démontrer que la planification répond aux exigences. L'obligation de tenir compte des inventaires fédéraux n'est pas seulement valable pour les plans d'affectation, mais aussi et tout particulièrement en cas de divergence avec les règlements sur les constructions et l'aménagement.

La densification n'est pas possible partout. Elle a ses limites, car elle représente notamment une menace pour la diversité du patrimoine architectural de la Suisse. En avoir conscience, c'est favoriser la qualité.

Berne, 22 juin 2018

**Commission fédérale des monuments historiques**

Le Président  
Prof Dr Nott Caviezel

La Secrétaire  
Irène Bruneau

---

Commission fédérale des monuments historiques CFMH c/o OFC  
Hallwylstrasse 15, 3003 Berne  
+41 58 46 29284, [ekd@bak.admin.ch](mailto:ekd@bak.admin.ch)

### **Bibliographie et informations complémentaires**

Le 1er décembre 2017, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a édicté les Directives concernant l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse ISOS (DISOS). Ce texte règle notamment les fondements de la méthode et le système d'inventaire. D'après la méthode appliquée précédemment, les différentes composantes d'un même site étaient réparties en périmètres, ensembles construits, périmètres environnants et échappées dans l'environnement, tandis que d'après la nouvelle méthode, elles sont toutes définies comme « parties de site » et considérées comme des périmètres fermés ; les notions de « périmètres environnants » et d'« échappées dans l'environnement » disparaissent donc.

Lukas Bühlmann et al., *Ortsbildschutz und Verdichtung. Raumplanerische Interessenabwägung in Gemeinden mit einem Ortsbild von nationaler Bedeutung (ISOS)*, Arbeitshilfe VLP-ASPAN, Bern 2018.

*Conserver et améliorer la qualité du paysage*, éd. par l'Office fédéral de l'environnement OFEV, 2016, [<https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/paysage/publications-etudes/publications/conserver-et-ameliorer-la-qualite-du-paysage.html>].

Anke Domschky et al., *Kriterien und Strategien zur Verdichtung von Siedlungsstrukturen der Nachkriegszeit*, 2016, [[http://www.stiftung-denkmalpflege.ch/files/NKS\\_Inhalt.pdf](http://www.stiftung-denkmalpflege.ch/files/NKS_Inhalt.pdf)].

*ISOS et densification. Rapport du groupe de travail*, éd. par l'Office fédéral du développement territorial ARE, 2016, [<https://www.are.admin.ch/are/fr/home/media-et-publications/publications/villes-et-agglomerations/isos-und-verdichtung.html>].

« Patrimoine et densification », in : *COLLAGE*, 6/16.

*Principes pour la conservation du patrimoine culturel bâti en Suisse*, éd. par la Commission fédérale des monuments historiques, Zurich 2007, [<http://vdf.ch/leitsatze-zur-denkmalpflege-in-der-schweiz-1597068686.html>].