



18.077

## Message relatif à la deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire

du 31 octobre 2018

---

Monsieur le Président,  
Madame la Présidente,  
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous soumettons un projet de révision de la loi sur l'aménagement du territoire, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous proposons simultanément de classer les interventions parlementaires suivantes:

- |      |   |         |   |
|------|---|---------|---|
| 2008 | M | 07.3280 | Pour une politique des agglomérations de la Confédération (CN 5.10.07, Commission de l'économie et des redevances CN; CE 22.9.08)   |
| 2010 | P | 10.3483 | Constructions agricoles situées hors de la zone à bâtir. Changement d'affectation (CN 1.10.10, Hassler)   |
| 2011 | M | 10.3086 | La loi sur l'aménagement du territoire au service d'une agriculture productive (CN 18.6.10, Zemp; CE 1.6.11)  |
| 2011 | P | 11.3081 | Développement de l'agrotourisme. Améliorer les règles d'aménagement du territoire (CE 1.6.11, Imoberdorf)   |
| 2016 | M | 15.4087 | Modification des exigences légales en matière d'aménagement du territoire pour les bâtiments hôteliers situés en dehors des zones à bâtir (CE 9.3.16, Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie CE; CN 12.9.16) |
| 2016 | P | 16.3008 | Procédures d'octroi du permis de construire pour les antennes de téléphonie mobile (CN 16.6.16, Commission des transports et des télécommunications CN)   |

---

2017 M 16.3622 Aménagement du territoire et détention de petits animaux  
de rente à titre de loisir  
(CE 19.9.16, Commission de l'environnement, de  
l'aménagement du territoire et de l'énergie CE, CN 2.3.17)

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mes-  
dames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

31 octobre 2018

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset  
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

---

## Condensé

*La deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) a notamment pour but d'adapter avec une vision globale les dispositions se rapportant à la construction hors de la zone à bâtir en intégrant tous les facteurs d'importance, afin qu'elles puissent remplir au mieux leur fonction, qui est de garantir et de promouvoir une utilisation judicieuse et mesurée des sols. Il est prévu d'accorder une plus grande marge de manœuvre aux cantons, sans pour autant porter atteinte au principe fondamental de la séparation entre territoires constructibles et non constructibles.*

### Contexte

*Dans un pays aussi varié et en partie très densément peuplé que la Suisse, il faut s'attendre à ce que les conflits d'utilisation en lien avec l'aménagement du territoire continuent d'augmenter et à devenir de plus en plus complexes et exigeants pour ce domaine. De plus, la disparition de terres cultivables se poursuit; elle est notamment due à l'augmentation des zones urbanisées et de circulation, mais également à la perte de surfaces liée à des constructions et installations agricoles. Le parc immobilier hors zone à bâtir en Suisse englobe en outre près de 590 000 bâtiments, dont environ 190 000 à usage d'habitation. Une grande partie de ceux-ci sont utilisés à des fins agricoles, mais l'affectation agricole de nombreux bâtiments va vraisemblablement être abandonnée à l'avenir en raison de l'évolution structurelle dans ce domaine. La question de la gestion de ces constructions a une importance considérable pour le territoire, l'environnement et le paysage. Dans ce contexte, un examen des dispositions actuelles relatives à la construction hors de la zone à bâtir s'avère notamment nécessaire. Les cantons font en outre valoir qu'une réglementation uniforme de la construction hors de la zone à bâtir ne permet pas de tenir suffisamment compte des besoins spécifiques aux niveaux cantonal et régional; une marge de manœuvre plus importante est donc nécessaire.*

*L'aménagement du territoire devra également relever le défi consistant à étendre son champ d'analyse et d'action, jusqu'à présent généralement limité au canton, afin de pouvoir mieux prendre en considération les corrélations allant au-delà des frontières dans des espaces dits fonctionnels. Il doit cependant aussi se consacrer davantage au sous-sol, qui est devenu important pour la production énergétique et qui doit accueillir de plus en plus d'infrastructures.*

### Contenu du projet

*La méthode de planification et de compensation (art. 8c en relation avec l'art. 18a, resp. art. 8d en relation avec l'art. 24g) vise à donner aux cantons une plus grande marge de manœuvre en matière de construction hors de la zone à bâtir afin de permettre une meilleure prise en considération des besoins induits par les spécificités cantonales ou régionales. Cette approche doit permettre de résoudre sur mesure les problèmes de territoire là où ils se posent, sans devoir pour autant créer de nouvelles exceptions applicables dans toute la Suisse. Pour garantir le maintien du*

---

*principe fondamental de la séparation entre territoires constructibles et non constructibles, les utilisations admises doivent être assorties de mesures de compensation et d'amélioration visant à apporter une plus-value à la situation d'ensemble dans le territoire concerné. Le plan directeur cantonal, soumis à l'approbation de la Confédération, est l'instrument central lorsqu'il s'agit de concrétiser la méthode de planification et de compensation et de définir les bases du mécanisme de compensation. L'autorisation de construire permettant une utilisation accrue, doit garantir que la compensation nécessaire aura effectivement lieu.*

*Une autre nouveauté concerne aussi la construction hors de la zone à bâtir. Les autorisations de construire octroyées pour de nouveaux bâtiments ou installations doivent par principe être assorties d'une obligation de démolir. Elles ne seront donc plus accordées «ad vitam aeternam», mais uniquement pour une destination précise. En cas de disparition de la destination, les bâtiments et installations concernés devront être détruits s'il n'est pas possible d'accorder une autorisation pour une nouvelle utilisation conforme à l'affectation de la zone ou imposée par sa destination (art. 23d). L'objectif poursuivi par cette disposition est de stabiliser le parc immobilier hors de la zone à bâtir, contribuant ainsi à protéger les terres cultivables.*

*L'art. 24<sup>bis</sup>, al. 1, apporte une nouveauté fondamentale concernant les dispositions dérogatoires hors de la zone à bâtir (art. 24a à 24g). Elles ne seront plus appliquées de manière uniforme dans toute la Suisse, mais des possibilités de conception seront également accordées aux cantons dans ce domaine. Ils doivent pouvoir décider le cas échéant à quelles situations elles sont applicables, dans quelle mesure et dans quels territoires, et auxquelles elles ne le sont pas. Les limites de chaque situation resteront fixées par le droit fédéral.*

*Les dispositions régissant la construction hors de la zone à bâtir sont dorénavant ordonnées de manière systématique dans un même chapitre. La clarté et la compréhensibilité des règles ainsi que leur exécution sont ainsi améliorées.*

*De plus, des précisions concernant l'obligation d'aménager décrite à l'art. 2 LAT permettent de tenir compte de l'exigence concernant la promotion de l'aménagement du territoire dans les espaces fonctionnels et de renforcer la pesée des intérêts liés à l'aménagement du territoire. Avec le nouveau principe d'aménagement du territoire en sous-sol, cette tâche d'aménagement est également abordée explicitement (art. 3, al. 5).*

---

**Table des matières**

<b>Condensé</b>	<b>7425</b>
<b>1 Contexte</b>	<b>7428</b>
1.1 Nécessité d’agir et objectifs	7428
1.2 Mesures possibles, solutions étudiées et solution retenue	7430
1.3 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	7432
1.3.1 Relation avec le programme de la législature	7432
1.3.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral	7433
1.4 Classement d’interventions parlementaires	7433
<b>2 Procédure préliminaire, consultation comprise</b>	<b>7435</b>
<b>3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen</b>	<b>7436</b>
<b>4 Présentation du projet</b>	<b>7438</b>
4.1 Réglementation proposée	7438
4.1.1 Construction hors de la zone à bâtir	7438
4.1.2 Aménagement du territoire dans des espaces fonctionnels	7441
4.1.3 Aménagement du territoire en sous-sol	7441
4.1.4 Pesée des intérêts liés à l’aménagement du territoire	7442
4.2 Mise en œuvre	7442
<b>5 Commentaire des dispositions</b>	<b>7442</b>
5.1 Loi fédérale sur l’aménagement du territoire (LAT)	7442
5.2 Loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR)	7473
<b>6 Conséquences</b>	<b>7474</b>
6.1 Remarque préliminaire	7474
6.2 Conséquences pour la Confédération	7474
6.3 Conséquences pour les cantons et les communes ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	7474
6.4 Conséquences économiques	7475
6.5 Conséquences sociales	7476
6.6 Conséquences environnementales	7477
<b>7 Aspects juridiques</b>	<b>7477</b>
7.1 Constitutionnalité	7477
7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	7478
7.3 Frein aux dépenses	7478
<b>Loi fédérale sur l’aménagement du territoire (Loi sur l’aménagement du territoire, LAT) (Projet)</b>	<b>7479</b>

---

# Message

## 1 Contexte

### 1.1 Nécessité d'agir et objectifs

La deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire s'inscrit dans un processus global de réforme. Ce processus vise à renforcer et à moderniser les instruments disponibles en matière d'aménagement du territoire afin qu'ils puissent remplir au mieux leur fonction, qui est de garantir et de promouvoir une utilisation judicieuse et mesurée des sols. La législation sur l'aménagement du territoire doit donc être développée en temps utile en intégrant tous les facteurs d'importance. Des adaptations ponctuelles en réaction à la survenance de problèmes concrets auraient un caractère quelque peu désordonné. La cohérence de la loi en serait alors menacée.

La première étape de la révision partielle (du 15 juin 2012) de la loi sur l'aménagement du territoire, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014, a surtout porté sur la promotion du développement urbain à l'intérieur du milieu bâti et sur la réduction des zones à bâtir surdimensionnées. Les adaptations correspondantes des plans directeurs cantonaux ont été effectuées pour la plupart; la mise en œuvre complète au niveau des plans d'affectation nécessitera quant à elle plus de temps. Cette révision était un contre-projet indirect à l'initiative populaire fédérale «De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage)»<sup>1</sup>. Dans son message relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, le Conseil fédéral mentionnait qu'au-delà du domaine du développement urbain, d'autres domaines nécessitaient une révision, notamment en matière de construction hors de la zone à bâtir. Il précisait que ces domaines seraient traités dans une révision ultérieure<sup>2</sup>.

Les défis identifiés en relation avec certaines tendances centrales de développement territorial susceptibles, à moyen ou long terme, d'avoir un impact sur l'utilisation judicieuse et mesurée des sols en Suisse, voire de lui nuire, sont les suivants:

- La disparition de terres cultivables se poursuit. Elle est notamment due à l'augmentation des zones urbanisées et de circulation, mais également à la perte de surfaces liée à des constructions et des installations agricoles. De plus, dans les régions de montagne, la forêt envahit des zones abandonnées par l'agriculture.
- Le parc immobilier hors zone à bâtir en Suisse englobe près de 590 000 bâtiments. Environ 190 000 d'entre eux contiennent des logements, sans distinction entre résidences principales et secondaires. Une grande partie des bâtiments hors des zones à bâtir sont utilisés à des fins agricoles, mais l'affectation agricole de nombreux bâtiments sera abandonnée en raison de l'évolution structurelle dans le domaine de l'agriculture. Se pose alors la question de la gestion de ces constructions.

<sup>1</sup> FF 2007 4721

<sup>2</sup> FF 2010 959 971

- 5,5 % de la population résidante habite hors zone à bâtir et 4,5 % des salariés travaillent hors de cette zone. Les taux varient fortement suivant les régions. La manière dont ces taux évolueront à l’avenir est encore incertaine.
- La pression sur les territoires non constructibles augmente, également en raison d’une délimitation plus stricte du territoire affecté à l’urbanisation. Les affectations pour lesquelles il est difficile de trouver un endroit approprié dans un territoire constructible risquent de plus en plus d’être déplacées dans un territoire non constructible. Cette situation peut favoriser la tendance au mitage.
- Dans un pays aussi varié et en partie très densément peuplé que la Suisse, les conflits d’utilisation en lien avec l’aménagement du territoire, contraignants pour la pesée des intérêts liés à ce domaine, sont voués à augmenter et à devenir de plus en plus complexes.

Les faiblesses et les lacunes de la réglementation actuelle entraînent en outre un besoin de révision au niveau législatif. Les dispositions relatives à la construction hors de la zone à bâtir sont devenues confuses et complexes suite à différentes révisions partielles, parfois ponctuelles. Cette situation nuit à une exécution uniforme, simple et conséquente de la loi. Parallèlement, les cantons font valoir qu’une réglementation uniforme de la construction hors de la zone à bâtir ne permet pas de tenir suffisamment compte des besoins spécifiques aux niveaux cantonal et régional. L’aménagement du territoire devra en outre relever le défi consistant à étendre son champ d’analyse et d’action, jusqu’à présent généralement limité au canton, afin de pouvoir mieux prendre en considération les corrélations allant au-delà des frontières dans des espaces dits fonctionnels. Il doit cependant aussi se consacrer davantage au sous-sol, qui est devenu important pour la production énergétique et qui doit accueillir de plus en plus d’infrastructures.

La loi du 22 juin 1979 sur l’aménagement du territoire (LAT)<sup>3</sup> et le projet relatif à la deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l’aménagement du territoire se fondent sur l’art. 75, al. 1, de la Constitution (Cst.)<sup>4</sup>, qui charge la Confédération de fixer les principes applicables à l’aménagement du territoire. Ce type de compétence, dit compétence législative de principe, est un *système flexible et dynamique*, qui englobe trois éléments liés entre eux: premièrement la description (statique) de l’objectif constitutionnel (utilisation judicieuse et mesurée des sols et occupation rationnelle du territoire), deuxièmement le besoin de réglementation qui en découle, lequel peut évoluer au cours du temps et présente donc un certain dynamisme et, troisièmement, le pouvoir réglementaire du législateur fédéral, lié à ces deux éléments qui, sur la base de l’objectif constitutionnel, suit la dynamique du besoin de réglementation<sup>5</sup>. Le législateur fédéral peut ou doit ainsi, dans le domaine de l’aménagement du territoire, régler tout ce qu’il estime approprié et nécessaire pour atteindre l’objectif constitutionnel. Cela vaut d’une part pour l’objet de la réglemen-

<sup>3</sup> RS 700

<sup>4</sup> RS 101

<sup>5</sup> Voir à ce sujet également ci-dessous: Alain Griffel, Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz gemäss Art. 75 Abs. 1 BV: Tragweite und Grenzen, Rechtsgutachten zuhanden des Bundesamts für Raumentwicklung, Zurich 2017, p. 4 s., 30 à 38 ([www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch) > Médias et publications > Publications > Droit de l’aménagement du territoire).

tation, mais d'autre part aussi pour la densité et le degré de détail normatifs, ainsi que pour les instruments utilisés. Dans la mesure où il ne s'agit pas d'une compétence législative complète, le législateur n'est pas habilité à réglementer davantage ou autre chose (p. ex. simplement au gré de ses souhaits). Il ressort de ces considérations que la Confédération est tenue de poursuivre le développement de sa législation en matière d'aménagement du territoire lorsque, comme mentionné plus haut, des tendances susceptibles d'avoir un impact ou de nuire à l'objectif constitutionnel de l'utilisation judicieuse et mesurée des sols et de l'occupation rationnelle du territoire se dessinent. Ce faisant, elle est tenue de justifier pour quelle raison la nouvelle réglementation en tant que telle, du point de vue de l'intensité normative et des instruments choisis, est nécessaire pour atteindre les objectifs de l'art. 75, al. 1, Cst. (voir à ce sujet notamment le ch. 4).

## **1.2 Mesures possibles, solutions étudiées et solution retenue**

Les efforts consentis en vue d'une révision globale de la loi sur l'aménagement du territoire ont déjà conduit, dans les années 2008–2009, à élaborer un avant-projet de révision totale de cette loi. Dans ce contexte, une procédure de consultation a été organisée en 2009. En raison des retours dans l'ensemble très critiques, le Conseil fédéral a décidé le 21 octobre 2009 de ne pas procéder à une révision totale, mais de remanier la LAT en deux étapes. Comme mentionné plus haut, il prévoyait d'aménager la première étape en tant que contre-projet indirect à l'initiative pour le paysage et en se limitant aux thèmes du territoire affecté à l'urbanisation et du dimensionnement des zones à bâtir. Cette adaptation de la loi est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014.

Le 1<sup>er</sup> juin 2012, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) d'élaborer un projet de consultation pour la deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire et de définir des lignes directrices. En juin 2012 déjà, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) a pu discuter d'un premier avant-projet avec un comité directeur, sur la base des divers travaux préparatoires déjà effectués. Étaient représentés au sein de ce groupe de pilotage les cantons avec des délégués de la Conférence des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP), de la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (CDA) et de la Conférence suisse des aménageurs cantonaux (COSAC), les communes et les villes (Association des communes suisses [ACS], Union des villes suisses [UVS]), l'Union suisse des arts et métiers (USAM), l'Union suisse des paysans (USP), le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB), la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage (FP), Pro Natura, l'Association suisse des propriétaires fonciers (HEV), le Conseil de l'organisation du territoire (COTER) ainsi que différents offices fédéraux. Par la suite, les travaux concernant l'avant-projet ont été interrompus pour donner la priorité à l'élaboration des ordonnances d'exécution concernant l'article constitutionnel sur les résidences secondaires (art. 75b Cst.) et des dispositions



d'exécution de la révision partielle du 15 juin 2012 de la loi sur l'aménagement du territoire.

Les travaux pour l'élaboration de la deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire ont été repris en automne 2013. En avril 2014, le comité directeur a été appelé à se réunir et a été informé de l'avancement des travaux. Les cercles représentés en son sein ont pu se prononcer sur le projet de loi dans le cadre d'une consultation préalable, au courant de l'été 2014. En conclusion, la nécessité d'entreprendre des mesures a été identifiée en ce qui concerne des thèmes centraux du projet, tels qu'une meilleure protection des terres cultivables, la réservation des surfaces nécessaires à la réalisation d'infrastructures dans les domaines des transports et de l'énergie et la promotion de l'aménagement transfrontalier. Les cantons en particulier ont cependant fait valoir qu'il leur manquait à ce moment les ressources nécessaires pour pouvoir examiner l'avant-projet en profondeur, en raison de leur forte sollicitation dans le cadre de la mise en œuvre de la première étape de la révision partielle de la LAT.

L'avant-projet a été remanié en fonction des retours et le DETEC, mandaté par le Conseil fédéral, a mené de décembre 2014 à mai 2015 une procédure de consultation à ce sujet. La plupart des prises de position se sont avérées critiques, voire hostiles<sup>6</sup>. Mis à part Bâle-Ville, tous les cantons, le PLR et l'UDC, ainsi que les cinq associations faitières economiesuisse, le Groupement suisse pour les régions de montagne SAB, l'Union suisse des paysans, l'Union suisse des arts et métiers et l'Association des communes suisses ont rejeté le projet. Les critiques ont en particulier porté sur l'absence de nécessité avérée de procéder aux modifications proposées, sur le fait que le projet contenait une profusion de préoccupations ponctuelles mais souffrait de l'absence de stratégie globale, qu'il était trop détaillé, ne correspondait pas au caractère de la loi sur l'aménagement du territoire en tant que loi-cadre et qu'il n'accordait pas suffisamment d'importance aux requêtes de l'économie.

Le 4 décembre 2015, le Conseil fédéral a pris acte du résultat de la consultation et décidé de concentrer la révision législative sur quelques thèmes centraux dont le besoin de révision était avéré. La construction hors de la zone à bâtir, l'aménagement du territoire dans les espaces fonctionnels, l'aménagement en sous-sol et la pesée des intérêts liés à l'aménagement du territoire ont été identifiés en tant que tels. Dans le domaine de la construction hors de la zone à bâtir, le Conseil fédéral a exigé que l'accent soit mis sur l'optimisation et la simplification de la réglementation. Dans ce contexte, la marge de manœuvre des autorités compétentes pour appliquer la LAT devait être maintenue afin de permettre la meilleure prise en compte possible des spécificités régionales. Le principe constitutionnel de la séparation des territoires constructibles et non constructibles devait aussi être strictement respecté. S'agissant de la promotion de l'aménagement du territoire dans les espaces fonctionnels et en sous-sol, le Conseil fédéral a jugé opportun d'examiner la nécessité de définir ces principes au niveau de la loi. Concernant la protection des surfaces d'assolement, le Conseil fédéral a décidé, sur la base des résultats de la consultation,

<sup>6</sup> Voir le rapport sur les résultats de la consultation concernant la deuxième étape de la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) menée de décembre 2014 à mai 2015, [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées.

qu'il n'allait pas privilégier les modifications législatives, mais plutôt des modifications de la planification, et que les travaux seraient poursuivis hors de l'activité législative. Le DETEC a donc chargé un groupe d'experts d'élaborer des recommandations sur la manière dont le plan sectoriel des surfaces d'assolement pourrait être renforcé et la flexibilité lors de sa mise en œuvre accrue. Le rapport du groupe d'experts a été publié le 30 janvier 2018. Les travaux de révision au sein de l'administration fédérale ont débuté sur cette base. Le Conseil fédéral adoptera selon toute vraisemblance le plan sectoriel révisé à fin 2019. Le début de l'audition est prévu pour fin 2018. S'il apparaît, dans le cadre de la révision du plan sectoriel SDA, que des modifications juridiques supplémentaires sont nécessaires, le Conseil fédéral les soumettra au Parlement en temps voulu dans un projet séparé.

Le 4 décembre 2015, le Conseil fédéral a en outre chargé le DETEC d'approfondir les thèmes centraux susmentionnés de la révision législative, en y associant les services concernés de l'administration fédérale ainsi que les cantons, les villes et les communes. Il prévoyait également d'auditionner par étapes d'autres cercles, tels que des associations professionnelles, des associations économiques ou des organisations à but non lucratif. Ce procédé a été convenu avec les cantons.

Des thèmes très controversés lors de la procédure de consultation n'ont pas été poursuivis. Il s'agit notamment des dispositions détaillées et complémentaires concernant les objectifs et les principes d'aménagement (à l'exception du principe d'aménagement du sous-sol), des nouvelles exigences minimales concernant le contenu des plans directeurs et des dispositions sur la garantie à long terme de la disponibilité d'espaces pour des infrastructures d'intérêt national. Après que la modification du 16 décembre 2016<sup>7</sup> de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers<sup>8</sup> a mené à la création d'une base légale, à l'art. 29a LAT, pour des contributions à des projets visant à améliorer de manière durable la qualité de vie et la cohésion sociale dans les territoires d'habitation, la création d'une autre base légale dans la LAT pour des contributions supplémentaires a par conséquent été abandonnée.

### **1.3 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral**

#### **1.3.1 Relation avec le programme de la législature**

Le projet est annoncé dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019<sup>9</sup> et dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> RO 2017 6521

<sup>8</sup> RS 142.20

<sup>9</sup> FF 2016 981 1049 1101

<sup>10</sup> FF 2016 4999 5003

### 1.3.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral

#### *Stratégie pour le développement durable et Agenda 2030*

Le projet est conforme à la Stratégie du Conseil fédéral pour le développement durable 2016–2019. Il contribue surtout à l'atteinte des objectifs dans le domaine du champ d'action deux (développement urbain, mobilité et infrastructures). Les objectifs 2.1, 2.2 et 2.5 de la Stratégie pour le développement durable 2016–2019 visent un développement régional (espaces fonctionnels), à freiner le mitage du territoire, à protéger les terres agricoles et les espaces naturels contre toute nouvelle construction et à conserver le mieux possible le patrimoine bâti. Le projet de loi soutient également la réalisation de l'objectif 4.4 «Le paysage devra être développé et aménagé dans le respect de son caractère. Ses valeurs seront reconnues et garanties». De plus, le projet contribue directement et indirectement à la réalisation de l'objectif de développement durable (ODD) 15 (préserver, restaurer et promouvoir l'utilisation des écosystèmes terrestres) de l'Agenda 2030.

#### *Rapport avec le Projet de territoire Suisse*

Le projet respecte les objectifs généraux du Projet de territoire Suisse. La nouvelle disposition prévue sur la promotion de l'aménagement du territoire dans les espaces fonctionnels (art. 2, al. 1<sup>bis</sup>) prend en considération une préoccupation centrale du Projet de territoire, selon laquelle la Confédération, les cantons, les villes et les communes collaborent au-delà des frontières spatiales, sectorielles et institutionnelles pour aménager durablement le territoire suisse. De plus, les règles relatives à la construction hors de la zone à bâtir (art. 23a ss) et à la pesée des intérêts (art. 2, al. 2<sup>bis</sup>) contribuent de manière essentielle à revaloriser les milieux bâtis et le paysage, tel que le prévoit la stratégie 2 du Projet de territoire Suisse. Le principe de l'aménagement du territoire en sous-sol (art. 3, al. 5) aide à coordonner entre eux les transports, l'énergie et le développement territorial conformément à la stratégie 3 du Projet de territoire Suisse.

### 1.4 Classement d'interventions parlementaires

Le Conseil fédéral propose de classer les interventions parlementaires suivantes, encore pendantes:

La motion 07.3280 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national «Pour une politique des agglomérations de la Confédération» charge le Conseil fédéral d'inscrire dans la loi sur l'aménagement du territoire les principaux éléments de la politique des agglomérations. Ce mandat est rempli dans la mesure où l'aménagement dans les espaces fonctionnels, dont font partie les agglomérations, est dorénavant spécialement mentionné à l'art. 2, al. 1<sup>bis</sup>, en tant qu'aspect partiel particulier de l'obligation générale d'aménagement. En revanche, on renonce à créer une base pour les contributions à des projets dans la LAT, une telle base ayant déjà été créée à l'art. 29a LAT dans le cadre de la modification du 16 décembre 2016 de la loi fédérale sur les étrangers.

La motion 10.3086 Zemp «La loi sur l'aménagement du territoire au service d'une agriculture productive» charge le Conseil fédéral d'adapter la loi sur l'aménagement du territoire de manière à ce qu'elle tienne aussi compte de l'art. 104 Cst. Comme l'art. 104a Cst., qui concerne la sécurité alimentaire et est en vigueur depuis 2017, aborde l'articulation entre l'agriculture et l'aménagement du territoire de manière plus spécifique que l'article sur l'agriculture (art. 104 Cst.), il doit dorénavant être intégré dans le préambule de la LAT.

Le postulat 10.3483 Hassler «Constructions agricoles situées hors de la zone à bâtir. Changement d'affectation» charge le Conseil fédéral d'examiner les possibilités de changement d'affectation des constructions agricoles situées hors de la zone à bâtir et qui ne sont plus utilisées. Par le postulat 11.3081 Imoberdorf «Développement de l'agrotourisme. Améliorer les règles d'aménagement du territoire», le Conseil fédéral a en outre été chargé de soumettre des propositions pour une modification législative en faveur de l'agrotourisme. La méthode de planification et de compensation (art. 8c, en relation avec l'art. 18a, resp. art. 8d en relation avec l'art. 24g) offre, de manière ciblée et adaptée aux besoins, des possibilités de construction et d'utilisation qui ne sont pas admises selon le droit en vigueur. Les demandes formulées dans les postulats sont donc largement satisfaites. Cela vaut aussi pour la motion 15.4087 de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats «Modification des exigences légales en matière d'aménagement du territoire pour les bâtiments hôteliers situés en dehors des zones à bâtir» qui exigeait une modification spécifique de la LAT en faveur des constructions hôtelières.

Le postulat 16.3008 de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national «Procédures d'octroi du permis de construire pour les antennes de téléphonie mobile» charge le Conseil fédéral d'examiner comment simplifier la procédure d'octroi du permis de construire pour les antennes de téléphonie mobile. Le nouvel art. 18, al. 1<sup>bis</sup>, de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF)<sup>11</sup> a permis de franchir une étape importante en direction d'un meilleur approvisionnement des réseaux de transport; cet article crée la base pour que le montage d'antennes de téléphonie mobile dans les installations ferroviaires puisse à l'avenir être autorisé dans le cadre de la procédure d'approbation des plans selon la LCdF. Une demande importante du postulat est ainsi satisfaite. Des allègements supplémentaires ont été étudiés dans le cadre des travaux relatifs au présent projet. Ils ont cependant été considérés comme incompatibles avec l'orientation générale de la révision et matériellement nettement moins importants.

La motion 16.3622 de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats «Aménagement du territoire et détention de petits animaux de rente à titre de loisir» a été prise en compte par le fait que le Conseil fédéral peut prévoir, selon l'art. 24e, al. 6, 3<sup>e</sup> phrase, que des bâtiments annexes de petite taille servant à la détention de petits animaux de rente à titre de loisir et qui ont été détruits par les forces de la nature peuvent être reconstruits.

<sup>11</sup> RS 742.101

## 2 Procédure préliminaire, consultation comprise

Dans le cadre du mandat relatif aux travaux d'approfondissement que le Conseil fédéral a donné le 4 décembre 2015 au DETEC, de nouveaux éléments ont été développés notamment dans le domaine de la construction hors zone à bâtir. Ces éléments ne découlaient cependant pas directement de requêtes ou propositions faites dans le cadre de la procédure de consultation relative à la deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire menée de décembre 2014 à mai 2015. Compte tenu de la nouveauté et de l'importance donnée notamment à la méthode dite de planification et de compensation pour la construction hors zone à bâtir, le Conseil fédéral a décidé le 21 juin 2017 de mener une consultation complémentaire jusqu'au 31 août 2017.

La plupart des prises de position de la consultation complémentaire de l'été 2017 s'est à nouveau avérée critique, voire hostile<sup>12</sup>. De nombreux cantons ont certes reconnu que le projet contenait certaines améliorations par rapport à celui de la procédure de consultation menée de décembre 2014 à mai 2015. La majorité a pourtant rejeté le projet ou estimé qu'il ne répondait que partiellement aux attentes. Les réactions des cantons de Zurich, Berne, Bâle-Ville et Argovie, qui ont salué l'orientation générale du projet tout en mentionnant toutefois la nécessité de retravailler en profondeur notamment la méthode de planification et de compensation, étaient plus positives. La DTAP a estimé que le projet n'était pas encore mûr pour le processus politique et a exigé un remaniement et un approfondissement de la méthode de planification et de compensation. Concernant les partis et associations faitières, les prises de position critiques ou hostiles ont prédominé. Le PLR et l'UDC, l'Union suisse des paysans, l'Union suisse des arts et métiers, la SAB et la HEV ont rejeté le projet. Le PDC et l'Association des communes suisses ont considéré que le projet n'était pas prometteur au niveau politique. Le PS, les Verts et le PVL ont rejeté le projet à cause de l'aménagement prévu de la méthode de planification et de compensation. L'Union des villes suisses, Pro Natura et la FP ont également émis un avis critique, notamment en raison de la méthode de planification et de compensation. L'opinion de la VLP (aujourd'hui EspaceSuisse) s'est révélée plus favorable, tout en voyant également un besoin de remaniement de la méthode de planification et de compensation. Le Tribunal fédéral a également pris position sur le projet. Il a souligné que, dans le cadre de l'aménagement de la méthode de planification et de compensation, les autorisations de construire pour les utilisations soumises à compensation ne reposaient que partiellement sur le droit fédéral. Le Tribunal fédéral ne peut cependant vérifier si une réglementation cantonale est conforme au droit fédéral uniquement à titre préjudiciel. De plus, lors de l'examen de l'application du droit cantonal, le tribunal doit se limiter à un contrôle de l'arbitraire. La question se pose en outre de savoir si le droit de recours des organisations prévu à l'art. 12 de la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du

<sup>12</sup> Voir le rapport sur les résultats de la consultation concernant les nouveaux éléments de la deuxième étape de la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), menée de juin à août 2017, [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées.

paysage (LPN)<sup>13</sup> est ouvert contre des décisions reposant pour l'essentiel sur du droit cantonal.

Dans le cadre de la suite des travaux, l'ARE a mis en place au début de l'année 2018 un groupe de travail composé de délégués des cantons de Zurich, de Berne, de Fribourg, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Saint-Gall et du Valais et du secrétariat général de la DTPA. Le groupe de travail a été chargé d'approfondir et de concrétiser la méthode de planification et de compensation. Dans ce contexte, une importance particulière a été accordée au contrôle de faisabilité. A l'aide d'un croquis montrant dans quelle direction la méthode de planification et de compensation devait être développée, les cantons ont «simulé» des exemples concrets pour vérifier si la méthode choisie était compréhensible et susceptible d'être optimisée. Les dispositions légales ont été remaniées et précisées sur la base de ces conclusions. Celles-ci ont été discutées avec le comité et la secrétaire générale de la DTAP, le secrétaire général de la CDA, l'Union suisse des paysans, l'Union suisse des arts et métiers, economiesuisse, l'Association des communes suisses, l'Union des villes suisses, la HEV, le Centre patronal, les associations environnementales Pro Natura et FP, la VLP, la FSU, ainsi qu'avec une délégation du Tribunal fédéral et l'ancien juge fédéral Heinz Aemisegger. Les interlocuteurs ont confirmé que le projet avait atteint un degré de maturité élevé. Les associations économiques notamment ont pourtant continué à remettre en question la nécessité du projet, les associations environnementales étant pour leur part restées sceptiques quant à la flexibilité apportée par la méthode de planification et de compensation en matière de construction hors de la zone à bâtir.

### 3 **Comparaison avec le droit étranger, notamment européen**

Dans les domaines de révision dont il est question (construction hors de la zone à bâtir, aménagement du territoire dans les espaces fonctionnels, aménagement du territoire en sous-sol), les systèmes et les compétences réglementaires très différents ainsi que la densité normative variable dans les différents pays rendent difficile une comparaison juridique complète. Il est cependant possible de faire ressortir certaines caractéristiques typiques, qui seront mises en avant ci-après. Les réglementations d'Allemagne (D), de France (F), d'Italie (I), d'Autriche (A) et des Pays-Bas (NL) ont été analysées.

Dans le domaine de la *construction hors de la zone à bâtir*, tous les pays définissent d'une part un «plan d'aménagement urbain» au niveau communal, dans lequel les différents types de zones sont délimités et, d'autre part, connaissent des réglementations particulières pour la construction en «*Landwirtschaftsgebieten*» (régions agricoles) / en «*Aussenbereich*» (zone extérieure) (D) ou en «*Freiland*» (plein air) (A). Ces réglementations englobent aussi bien les nouvelles constructions autorisées que la gestion des constructions non agricoles préexistantes en zone agricole. Les réglementations sont édictées au niveau national (D/F), au niveau du *Land* (A), au niveau

<sup>13</sup> RS 451

de la région (I) ou à celui de la commune (NL). Le degré de détail des réglementations varie fortement. Les *Baugesetz* (code de l'urbanisme) et *Baunutzungsverordnung* (règlement sur l'utilisation des terrains en vue de la construction) allemands, qui contiennent des prescriptions-cadres pour l'élaboration des plans d'aménagement urbain, sont très détaillés et s'appliquent à tout le pays. Les communes sont tenues de mettre en œuvre les conditions-cadres qu'ils contiennent dans leurs plans d'aménagement urbain. Les Pays-Bas, en revanche, ne disposent pas de réglementation uniforme applicable au niveau national. Il revient aux communes de définir les directives nécessaires dans ce domaine. Tous les pays examinés ont en commun le fait que *seules les constructions à des fins agricoles sont généralement autorisées dans les zones agricoles*. Les normes de construction sont définies en France au niveau national (code de l'urbanisme), en Allemagne et en Autriche au niveau du *Land* («*Bauordnungsrecht*» resp. «*Raumordnungs-/Raumplanungsgesetze*»), en I au niveau de la région et aux Pays-Bas à celui de la commune («*Bestimmingsplan*»). La densité normative concernant l'admissibilité des constructions et installations dans ces «*Landwirtschaftsgebieten*» (régions agricoles), resp. ce «*Aussenbereich*» (zone extérieure), varie donc très fortement d'un pays à l'autre. En Allemagne, les normes englobent, outre l'horticulture et l'utilisation énergétique de la biomasse, également des projets servant à l'approvisionnement public en électricité, eau, etc., ou à l'utilisation de l'énergie solaire, dans la mesure où aucun intérêt public n'est menacé et si les équipements sont sécurisés. En France, le catalogue des nouvelles constructions autorisées dans une zone agricole mentionne aussi explicitement les emplacements destinés aux gens du voyage. En Italie, la zone agricole devient dans certaines régions de plus en plus une zone multifonctionnelle: les possibilités de construction y sont très limitées. Des projets de construction à des fins non agricoles (p. ex. agrotourisme, ateliers de machines agricoles et installations *indoor* pour l'élevage de poissons) sont cependant admis. Aux Pays-Bas, la législation ne contient aucune règle concernant l'admissibilité de nouvelles constructions et installations. De telles réglementations sont définies au niveau communal. En Autriche, comme en Italie, l'activité agricole est comprise de manière relativement large, raison pour laquelle des constructions et des installations pour la chasse et la pêche, mais aussi pour le stockage d'outils d'exploitation sont autorisées. Au Tyrol par exemple, des constructions et installations sans rapport avec l'agriculture, comme les places de jeu pour enfants, les plates-formes panoramiques, les chapelles sont en outre admises – soit des installations plutôt destinées aux loisirs et à la détente en plein air.

En règle générale, les *changements d'affectation de constructions agricoles existantes* sont autorisés dans les pays voisins de la Suisse, dans la mesure où cela ne nuit pas à l'exploitation agricole (et à d'autres intérêts publics).

La rigueur de la gestion des *constructions non agricoles préexistantes* en zone agricole est très variable. De telles constructions peuvent, de manière modérée, être réaffectées ou étendues. L'Allemagne et la France disposent dans ce domaine de règles au niveau national, l'Autriche au niveau du *Land* et l'Italie au niveau régional; on ne trouve aucune information à ce sujet aux Pays-Bas.

L'Italie et l'Allemagne disposent explicitement de sanctions en cas de violation de l'autorisation de changement d'affectation ou de construire.

La notion d'espace fonctionnel (ou comparable) ne semble pas exister dans les pays voisins ni aux Pays-Bas. L'Allemagne connaît la notion de «*Verflechtungsbereich*» (zone d'imbrication). Cette notion se réfère au fait que des communes voisines sont tenues de coordonner leurs «*Bauleitpläne*» (plans directeur d'aménagement). On trouve aussi parfois des programmes régionaux communs d'aménagement du territoire, mais sans réglementation uniforme. La situation est similaire aux Pays-Bas, où les communes / régions peuvent consulter les communes ou régions voisines lors de l'élaboration de plans. En Autriche, il existe au niveau fédéral une plate-forme de coordination (*Österreichische Raumordnungskonferenz*, ÖROK). Elle a pour but de coordonner les intérêts d'aménagement du territoire des différents échelons (*Bund, Länder*, villes, communes). Au niveau des *Länder*, il existe une coordination dite supralocale, mais qui concerne l'économie, la culture, les affaires sociales ou la nature.

En ce qui concerne l'aménagement du territoire en sous-sol, l'Italie et les Pays-Bas notamment sont des pionniers en la matière. En Italie, depuis 1999, les chefs-lieux de province, les communes de plus de 30 000 habitants résidents et les communes ayant un taux de tourisme particulièrement élevé doivent élaborer un plan d'urbanisme général des services souterrains. Aux Pays-Bas, le sous-sol est une valeur fixe dans la législation sur l'aménagement du territoire et il est divisé en différentes zones. Selon le droit privé, la propriété de la terre se prolonge en général au sous-sol. Aux Pays-Bas et en Allemagne, le droit civil prévoit des obligations de tolérer si l'utilisation du sous-sol (par le pouvoir public) n'affecte pas les intérêts du propriétaire foncier. En Allemagne, les *Länder* sont compétents pour réglementer le domaine. La France régleme l'utilisation du sous-sol sur la base du «Code de l'urbanisme» uniquement lorsqu'il s'agit de zones d'extraction ou d'autres utilisations spécifiques – en général publiques. Dans ce cas, le plan de zone concerné dépend de l'utilisation du sous-sol. L'Autriche dispose de règles sur l'utilisation du «*weniger tief gelegenen Untergrund*» (sous-sol à moindre profondeur), dont certaines sont contenues dans les lois sur les constructions et la police des constructions (concerne p. ex. les garages souterrains).

## **4 Présentation du projet**

### **4.1 Réglementation proposée**

#### **4.1.1 Construction hors de la zone à bâtir**

La construction hors de la zone à bâtir est au centre du projet. Les principales nouveautés à ce sujet sont les suivantes:

- La *méthode de planification et de compensation* selon l'art. 8c en relation avec l'art. 18a, resp. l'art. 8d en relation avec l'art. 24g vise à donner aux cantons une plus grande marge de manœuvre en matière de construction hors de la zone à bâtir, afin de permettre une meilleure prise en considération des besoins induits par les spécificités cantonales ou régionales. Les problèmes liés au territoire doivent être résolus de manière appropriée là où ils se posent. Dans ce contexte, il est cependant nécessaire de veiller à ce que le



respect du principe fondamental de la séparation entre territoires constructibles et non constructibles soit garanti et que le projet de planification sert à des intérêts publics. La méthode proposée présente de ce fait deux éléments inséparables: elle permet d'une part de déroger, dans des cas prévus par la planification, aux dispositions relatives à la construction hors de la zone à bâtir. Les utilisations qui en résultent doivent cependant être assorties de mesures de compensation et d'amélioration visant à apporter une plus-value à la situation d'ensemble dans le territoire concerné. Le plan directeur cantonal, qui est soumis à l'approbation de la Confédération, est l'instrument central lorsqu'il s'agit de concrétiser la méthode de planification et de compensation et de définir les bases du mécanisme de compensation. Pour la méthode de planification et de compensation, deux approches se distinguant aussi bien du point de vue des instruments utilisés que des objectifs fixés sont possibles. La première approche est une méthode territoriale. Elle est réglée à l'art. 18a (et à l'art. 8c): grâce à une conception d'ensemble du territoire fondée sur les prescriptions du plan directeur et au moyen d'un plan d'affectation très détaillé, la situation d'ensemble est améliorée dans un territoire décrit précisément. L'autre approche est une méthode orientée objet. Elle est réglée à l'art. 24g (et art. 8d): en raison des particularités territoriales d'un canton, il doit pouvoir être possible, pour des constructions et des installations existantes, de déroger modérément aux dispositions des art. 24c, 24d et 24f dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire, directement sur la base des prescriptions du plan directeur et sans créer une base d'autorisation dans le plan d'affectation. Cette approche doit aussi permettre d'améliorer la situation d'ensemble grâce à la compensation. Dans le cadre de l'octroi de l'autorisation de construire, il faut veiller à ce que le demandeur n'ait pas simplement profité de l'utilisation, mais mette aussi en œuvre la mesure de compensation.

- Les autorisations de construire octroyées pour de nouveaux bâtiments ou installations hors de la zone à bâtir doivent par principe être assorties d'une *obligation de démolir*. Cela signifie que les autorisations ne sont plus accordées *ad vitam aeternam*, mais uniquement pour une destination précise. En cas de disparition de la destination, les bâtiments et installations concernés devront être détruits s'il n'est pas possible d'accorder une autorisation pour une nouvelle utilisation conforme à l'affectation de la zone ou imposée par sa destination (art. 23d). L'objectif poursuivi par cette disposition est de stabiliser le parc immobilier hors de la zone à bâtir, contribuant ainsi à protéger les terres cultivables et à préserver le paysage. Il existe une exception importante à l'obligation de démolir lorsque la nouvelle construction ou installation, au moment de sa construction, a déjà fait l'objet d'une compensation, en termes de volumes et de surfaces, par la démolition d'une construction ou installation existante (art. 23e, al. 1, let. b). L'introduction de l'obligation de démolir permet de renoncer à la procédure actuellement obligatoire et parfois fastidieuse visant à prouver la subsistance à long terme de l'exploitation sous-jacente. Il est ainsi tenu compte du besoin de l'agriculture, en pleine mutation structurelle, de disposer de solutions de transformations plus

flexibles, sans pour autant transiger sur l'objectif consistant à garantir une utilisation adaptée et mesurée des sols.

- Les exigences relatives à la délimitation de *zones agricoles spéciales* sont précisées à l'art. 16a et celles relatives à la délimitation de *zones spéciales* dédiées par exemple au tourisme, au sport, à la détente ou encore à l'extraction de matériaux et aux décharges à l'art. 18, al. 1 et 1<sup>bis</sup>. Leur but consiste à maintenir les utilisations agricoles ou imposées par leur destination particulière et à contrer les tendances au mitage. Des bases spécifiques liées au plan directeur cantonal sont en outre exigées pour les deux types de zones.
- Les travaux de transformation destinées aux *activités accessoires non agricoles* dans des constructions existantes doivent être limitées à celles qui sont étroitement et objectivement liées à l'agriculture. Cela concerne par exemple l'agrotourisme (art. 24b, al. 1<sup>bis</sup>), mais pas les menuiseries, garages ou autres exploitations similaires, car ces activités accessoires ne sont pas seulement en contradiction avec le principe de la séparation des territoires constructibles et non constructibles, elles représentent aussi une concurrence considérable pour les entreprises commerciales implantées dans la zone à bâtir.
- L'art. 24<sup>bis</sup>, al. 1 apporte une nouveauté fondamentale concernant les *autorisations exceptionnelles* (art. 24a à 24g). Elles ne seront plus nécessairement appliquées de manière uniforme dans toute la Suisse, mais des possibilités de conception seront également accordées aux cantons dans ce domaine. Ils doivent pouvoir décider le cas échéant quels cas leur sont applicables, dans quelle mesure et dans quel territoire, et lesquels ne le sont pas. Les limites de ces possibilités resteront fixées par le droit fédéral.
- Une *réorganisation systématique* des dispositions portant sur la construction hors de la zone à bâtir améliore leur clarté et compréhensibilité, ainsi que leur exécution dans la pratique. Les dispositions sont dorénavant réunies dans un seul et même chapitre. Une première section (art. 23a à 23e) contient les prescriptions applicables de manière générale à tous les projets prévus hors de la zone à bâtir. Une deuxième section rassemble les dispositions concernant les constructions et les installations conformes à l'affectation de la zone agricole (art. 23h à 23i) et une troisième (art. 24 à 24g) celles sur les autorisations exceptionnelles hors de la zone à bâtir. Dans le cadre des autorisations exceptionnelles, les règles applicables à toutes les dérogations sont également réunies dans un seul article (art. 24<sup>bis</sup>, al. 2 et 3), afin de ne pas devoir répéter plusieurs fois la même chose, comme c'est le cas actuellement.
- L'art. 25<sup>bis</sup> étend les *compétences et les responsabilités cantonales* en matière de construction hors de la zone à bâtir. En complément à l'art. 25, al. 2, LAT en vigueur, qui exige des compétences minimales des cantons en matière d'autorisations de construire des bâtiments et installations hors de la zone à bâtir, il convient de préciser que de telles compétences cantonales sont aussi nécessaires en cas de rétablissement d'une situation conforme au droit. Une compétence renforcée du droit de la surveillance doit en outre aller de pair avec la compétence matérielle. Une telle clarification est en par-

ticulier nécessaire, dans la mesure où les autorités communales atteignent souvent leurs limites lorsqu'elles accomplissent cette tâche difficile de police des constructions hors de la zone à bâtir et ont donc besoin de soutien.

- Les *dispositions pénales* prévues à l'art. 24h (construction sans autorisation de construire, obtention d'une autorisation de construire au moyen d'indications erronées ou incomplètes, non-respect d'une prescription de la police des constructions) ont également pour but de renforcer l'exécution des dispositions dans le domaine des constructions hors de la zone à bâtir. Le montant de la peine est justifié lorsqu'on le compare avec celui prévu par d'autres actes du même domaine, comme la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE)<sup>14</sup> ou la loi fédérale du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires (LRS)<sup>15</sup>.
- Finalement, la *disposition concernant le contrôle de l'impact et les propositions de mesures* de l'art. 24i est nouvelle. Le présent projet de révision empruntant de nouvelles voies dans le domaine de la construction hors de la zone à bâtir, le Conseil fédéral devra procéder à un premier bilan après huit ans. Il établira un rapport sur ses conclusions à l'attention du Parlement et proposera, le cas échéant, des mesures d'amélioration.

#### 4.1.2 Aménagement du territoire dans des espaces fonctionnels

La précision apportée à l'obligation d'aménagement régie par l'art. 2 vise à souligner le fait que les autorités de planification sont tenues de collaborer dans les domaines qui sont en corrélation sur les plans fonctionnel et spatial (al. 1<sup>bis</sup>). Les thèmes concernés sont des plus variés, par exemple le développement urbain, la mobilité et les transports, les installations à forte fréquentation, la promotion économique, le tourisme, la gestion de l'eau, l'énergie, la biodiversité, le paysage et l'agriculture.

#### 4.1.3 Aménagement du territoire en sous-sol

Le nouveau principe de planification de l'art. 3, al. 5, a pour but de clarifier les thématiques et aspects des travaux d'aménagement du territoire en sous-sol. Cette mission peut être menée à bien avec les instruments d'aménagement du territoire existants. Il n'y a dès lors pas lieu de développer des instruments propres au sous-sol.

<sup>14</sup> RS 211.412.41

<sup>15</sup> RS 702

#### **4.1.4 Pesée des intérêts liés à l'aménagement du territoire**

Le complément à l'art. 2 a pour but de renforcer la pesée des intérêts liés à l'aménagement du territoire. Les aspects centraux de la pesée des intérêts sont donc particulièrement mis en évidence et des exigences sont posées concernant la documentation des réflexions effectuées en matière de planification.

#### **4.2 Mise en œuvre**

Certaines dispositions délèguent au Conseil fédéral la compétence d'édicter des dispositions d'exécution (art. 18a, al. 4, art. 23e, al. 2, 24h, al. 2 et 3, 24e, al. 6, et 24f). Le cas échéant, les détails sont précisés dans le commentaire des dispositions.

### **5 Commentaire des dispositions**

#### **5.1 Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)**

##### *Préambule*

Dans son avis du 19 mai 2010 sur la motion 10.3086 «La loi sur l'aménagement du territoire au service d'une agriculture productive» du conseiller national Zemp datée du 10 mars 2010, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à tenir compte du point 1 de la motion et d'intégrer, lorsque la possibilité se présenterait, l'art. 104 Cst. dans le préambule de la loi sur l'aménagement du territoire. Entre-temps, une nouvelle disposition a été inscrite dans la Constitution, à savoir l'art. 104a, qui concerne la sécurité alimentaire et qui aborde l'interface entre l'aménagement du territoire et l'agriculture de manière plus spécifique que l'art. 104 sur l'agriculture. L'art. 104a, let. a, prévoit expressément que la Confédération crée les conditions nécessaires à la préservation des bases de la production agricole, notamment des terres cultivables. Cet article doit dorénavant être mentionné dans le préambule de la LAT.

##### *Art. 2, al. 1<sup>bis</sup> et 2<sup>bis</sup>*

L'al. 1<sup>bis</sup> spécifie, dans le but de préciser l'obligation de planification, que la Confédération, les cantons et les communes doivent également prendre en considération les corrélations fonctionnelles et spatiales allant au-delà de leurs frontières et collaborer dans les champs de responsabilités concernés. Le recensement et la pesée des intérêts au sein des espaces fonctionnels, et donc souvent au niveau régional, est un moyen de désamorcer les conflits. Les domaines potentiellement concernés par la collaboration sont par exemple le développement urbain, la mobilité et les transports, les installations à forte fréquentation, la promotion économique, le tourisme, la gestion de l'eau, l'approvisionnement régional en eau potable, l'énergie, la biodiversité et la création de réseaux écologiques, le paysage et l'agriculture. Le périmètre de la collaboration résulte toujours des besoins caractérisant le cas d'espèce.

Les projets d'agglomération selon les art. 17a ss de la loi fédérale du 30 septembre 2016 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière et au trafic aérien<sup>16</sup>, dans lesquels le développement de l'urbanisation, des transports et du paysage sont harmonisés sont un bon exemple de collaboration supracantonale dans les espaces fonctionnels.

L'*al. 2<sup>bis</sup>* érige la pesée des intérêts en présence en méthode centrale d'aménagement du territoire et lui confère dès lors un poids plus important. La pesée des intérêts en présence s'applique en particulier lorsque les autorités de planification remplissent des tâches centrales d'aménagement telles que l'élaboration des plans sectoriels, des plans directeurs et des plans d'affectation et disposent dans ce cadre d'un pouvoir d'appréciation. Elle doit tenir compte des lois spéciales et intervenir au niveau adéquat, à savoir à chaque niveau de planification dans lequel des aspects déterminants pour une décision objective doivent être définis et appréciés dans le cadre d'une analyse des effets. Les clarifications ne doivent cependant pas encore être définitives si des étapes de planifications visant à une concrétisation interviennent *a posteriori*. Des clarifications plus détaillées, relatives aux effets d'un projet, ne peuvent en effet être effectuées qu'à ce niveau. Les autorités de planification sont tenues d'expliquer la pesée des intérêts dans un rapport et d'y présenter en particulier les options de planification élaborées et la manière dont ces dernières ont été évaluées. Elles doivent aussi démontrer de manière plausible qu'aucune option objectivement meilleure n'existe.

Pour des précisions sur la pesée des intérêts à effectuer par les *autorités en charge des autorisations de construire* lors de projets situés hors de la zone à bâtir, se référer au commentaire de l'art. 23a.

### Art. 3, al. 5

Le principe de planification proposé est destiné à souligner l'importance croissante du sous-sol dans le domaine de l'aménagement du territoire. La disposition mentionne à titre d'exemple des aspects importants de l'utilisation du sous-sol (utilisations des matières premières telles que les eaux souterraines, les énergies et les matériaux, ainsi que les utilisations des espaces constructibles, par exemple pour les infrastructures des transports et autres) qui doivent être coordonnés avec les besoins de l'utilisation de surface ainsi qu'avec des aspects de protection (territoires protégés en surface et impératifs de protection en sous-sol, comme p. ex. protection du régime des eaux ou protection de monuments historiques et de sites archéologiques). Les tâches de coordination peuvent être menées à bien avec l'aide des instruments d'aménagement du territoire existants. Il n'y a dès lors pas lieu de mettre en place des instruments propres au sous-sol. L'inscription de ce principe de planification dans la LAT ne crée pas d'obligation globale d'aménagement du territoire en sous-sol. Le principe sert cependant à sensibiliser les autorités de planification afin qu'elles tiennent aussi suffisamment compte de l'aspect du sous-sol dans leurs planifications.

<sup>16</sup> RS 725.116.2

*Art. 6, al. 4*

En vertu de l'art. 2, al. 1, les autorités de planification sont en principe déjà tenues, lors de l'établissement de leurs plans, de prendre en considération les planifications et les tâches d'autres planificateurs dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire. L'*art. 6, al. 4*, concrétise cette obligation pour les plans directeurs cantonaux. La modification vise à souligner que les inventaires fédéraux doivent dorénavant également être pris en compte lors de l'élaboration et de l'adaptation des plans directeurs. Les inventaires fédéraux constituent un élément important qui garantit un développement de qualité de l'urbanisation et du paysage, ce qui est notamment important en relation avec la méthode de planification et de compensation nouvellement proposée.

Prendre en compte signifie typiquement que les autorités de planification doivent analyser les contenus des inventaires, mais que, pour des raisons matérielles, les cantons et les communes sont en droit de déroger aux objectifs de conservation. Le complément mentionnant que les bases de planification énumérées à l'al. 4 doivent être prises en compte «en fonction de leur caractère obligatoire» a pour but de clarifier le fait que cette disposition ne constitue pas une réglementation des compétences divergente de l'organisation des compétences établie par la Constitution et la législation en la matière.

Font en particulier partie des inventaires fédéraux à prendre en compte ceux des art. 5, 18a, 23b et 23c LPN qui présentent différents degrés de caractère contraignant. De plus, les inventaires décidés par le Conseil fédéral sur la base de l'art. 11 de la loi du 20 juin 1986 sur la chasse<sup>17</sup> doivent par exemple également être pris en compte.

*Commentaires généraux concernant les art. 8c et 8d*

Ces deux dispositions énumèrent les exigences devant être remplies au niveau du plan directeur pour qu'un canton puisse appliquer hors de la zone à bâtir la méthode de planification et de compensation concernant l'admissibilité d'une affectation non imposée par la destination (art. 18a) ou concernant des dérogations aux art. 24c, 24d et 24f (art. 24g) (description de la méthode de planification et de compensation, voir ch. 4.1.1). Il s'agit d'exigences minimales qui doivent être remplies si un canton veut faire usage de cette méthode. Il est libre de décider s'il veut le faire ou non. Tant qu'un canton ne fait pas usage des dispositions de l'art. 8c en relation avec l'art. 18a ou de l'art. 8d en relation avec l'art. 24g, les dispositions concernant les zones selon les art. 16, 16a et 18 et les normes de construction selon les art. 23h à 24 sont applicables au territoire hors de la zone à bâtir. Les art. 24a à 24g s'appliquent conformément à l'art. 24<sup>bis</sup>, al. 1.

Deux approches différentes existent pour la mise en œuvre de la méthode de planification et de compensation: concernant l'approche décrite à l'art. 8c il faut, à titre d'étape intermédiaire entre plan directeur et procédure d'autorisation de construire, un plan d'affectation au sens de l'art. 18a qui la concrétise. Ce plan d'affectation sert de base aux autorisations conformes à la zone selon l'art. 22, al. 2, let. a, LAT

<sup>17</sup> RS 922.0

(pour les détails concernant cette première approche cf. également les commentaires concernant l'art. 18a). Cette étape intermédiaire ne concerne pas l'approche selon l'art. 8d. Dans ce cas, il est possible de passer directement du plan directeur à la procédure d'autorisation de construire selon l'art. 24g (concernant les détails de cette deuxième approche, cf. également les commentaires concernant l'art. 24g). Dans les deux approches, un plan directeur de base satisfaisant aux exigences de l'art. 8c, resp. 8d doit exister; le plan directeur dont il est question dans la LAT est toujours le plan directeur cantonal. C'est également le cas ici. Les plans directeurs régionaux ne constituent pas une base suffisante pour la méthode de planification et de compensation. En outre, la méthode de planification et de compensation est à disposition uniquement pour des projets d'intérêt public.

*Art. 8c*                    Contenu du plan directeur dans les domaines des zones  
selon l'art. 18a

L'al. 1 précise en introduction qu'une approche selon l'art. 8c en relation avec l'art. 18a doit se baser sur une conception d'ensemble du territoire, ce qui présuppose une analyse approfondie de la zone de planification concernée. Il est en outre souligné que cette approche s'applique notamment aux utilisations non imposées par la destination. Cela complète ainsi les possibilités de l'art. 18, al. 1<sup>bis</sup>, qui ne concernent que les utilisations imposées par leur destination (cf. ci-dessous commentaire de l'art. 18, al. 1<sup>bis</sup>).

Les planifications selon l'art. 8c en relation avec l'art. 18a doivent permettre d'améliorer la situation d'ensemble dans le territoire concerné (*let. a*). Les buts et les principes de l'aménagement du territoire servent à évaluer si cet objectif est atteint. Les améliorations en matière de construction et de patrimoine architectural sont donc déterminantes en premier lieu. De plus, la manière dont les mesures de compensation et d'amélioration prévues contribuent à apporter une plus-value à la situation d'ensemble doit être démontrée de manière plausible et concrète (*let. b*). En vue de l'approbation du plan directeur, l'ARE élaborera en collaboration avec des services fédéraux intéressés et d'autres partenaires, un supplément au guide de la planification directrice. Ce supplément contiendra une démarche applicable dans la pratique pour l'évaluation des buts poursuivis par les cantons, des progrès souhaités de la situation globale et des mesures de compensation et d'amélioration.

L'al. 2 décrit les exigences minimales posées au niveau du plan directeur dans le cadre de planifications selon l'art. 8c en relation avec l'art. 18a.

La *let. a* exige que les objectifs de la planification, les intérêts publics poursuivis et les modifications et améliorations visées de la situation d'ensemble soient décrits concrètement. Une motivation substantielle quant à la raison pour laquelle la méthode de planification et de compensation devrait être appliquée est en outre nécessaire.

Selon la *let. b*, le plan directeur doit fournir, pour la planification d'affectation à suivre, des prescriptions concrètes déduites de la conception d'ensemble selon l'al. 1. Le plan directeur doit définir, quant à la matière et au lieu, pour quel type de projets les possibilités de construction et d'utilisation offertes par la méthode de compensation et de planification entrent en considération.

Les exigences concernant les mesures de compensation et d'amélioration sont décrites en détails à la *let. c*. Elles constituent un élément central pour parvenir à améliorer la situation d'ensemble conformément à la *let. a* (concernant la question du rapport entre les deux types de mesures, cf. ci-dessous le commentaire de l'art. 18a, al. 1). Les mesures doivent déjà être décrites concrètement au niveau du plan directeur. De plus, il convient de montrer comment rendre les mesures contraignantes et durables et comment les financer.

*Art. 8d* Contenu du plan directeur relatif aux dérogations prévues à l'art. 24g

L'approche selon l'art. 24g est à disposition lorsque des dérogations aux art. 24c, 24d et 24f, justifiées du point de vue de l'aménagement du territoire, doivent être possibles. Sont considérées comme des dérogations mesurées (*al. 1, let a*) celles pour lesquelles certains critères ou limites des éléments concernés du droit fédéral sont définis de manière moins stricte, mais qui ne divergent pas fondamentalement de l'idée de base de l'élément en question. Selon la *let. b*, les dérogations doivent contribuer à améliorer la situation d'ensemble dans le territoire hors de la zone à bâtir. Par analogie à l'art. 8c, al. 1, *let a*, les buts et les principes de l'aménagement du territoire servent à évaluer si cet objectif est atteint. De plus, selon la *let. c*, la manière dont les mesures de compensation prévues contribuent à améliorer la situation d'ensemble doit être démontrée de manière plausible et concrète.

L'*al. 2* décrit les exigences minimales posées au niveau du plan directeur dans le cadre d'une approche selon l'art. 8d en relation avec l'art. 24g. Selon la *let. a*, le plan directeur doit décrire précisément pour quelles dérogations aux art. 24c, 24d et 24f autorisées selon l'art. 24g il veut créer la base nécessaire et dans quel territoire elle doit être mise en œuvre. Concernant la *let. b*, il est renvoyé aux commentaires relatifs à l'art. 8c, al. 1, *let. a*.

Comme en cas d'approche selon l'art. 8d en relation avec l'art. 24g l'étape intermédiaire de concrétisation par le plan d'affectation est supprimée, les exigences de compensation au niveau du plan directeur doivent être concrètement définies, de manière à ce qu'elles soient directement applicables dans la procédure d'autorisation de construire. Le plan directeur tient compte des exigences de la *let. c* en définissant par exemple le type des constructions et des installations dont la démolition entre en ligne de compte en tant que mesure de compensation et en fixant des critères pour la définition de l'étendue de la compensation et des exigences de preuve de la garantie juridique et financière de l'exécution de la mesure de compensation. Si les prescriptions ne s'avèrent pas suffisamment concrètes et contraignantes pour que leur exécution permette d'atteindre une amélioration de la situation d'ensemble ou si l'amélioration est considérée comme étant insuffisante, le Conseil fédéral ne pourra pas approuver l'adaptation du plan directeur.

*Art. 16, al. 4*

Des conflits liés à l'exploitation agricole peuvent survenir à chaque fois que des affectations non agricoles hors de la zone à bâtir, notamment l'habitat, sont soumises à la protection contre les immissions conformément à la loi du 7 octobre 1983 sur la



protection de l'environnement (LPE)<sup>18</sup>. Il peut soudainement en résulter des conséquences négatives pour l'exploitation agricole. Cela peut cependant aussi être en contradiction avec les objectifs d'aménagement du territoire lorsque par exemple une nouvelle étable doit être construite en dehors du groupe de bâtiments existant pour des raisons de protection contre les immissions. Le fait que des autorisations selon les art. 24a à 24g ne peuvent être accordées que si l'exploitation agricole des terrains environnants ne s'en trouve ni entravée ni menacée permet d'une part d'y remédier (cf. art. 24<sup>bis</sup>, al. 2, let. c, et les commentaires correspondants). De telles autorisations deviennent en outre caduques si une entrave ou une menace survient ultérieurement (art. 24<sup>bis</sup>, al. 3).

D'autre part, cette nouvelle disposition consacre la primauté de l'agriculture dans les zones agricoles. Elle établit que la marge de manœuvre de la LPE doit par exemple être utilisée afin de garantir la primauté de l'agriculture sur les affectations non conformes à la zone. Dans les limites du possible, cette primauté doit en particulier être appliquée en relation avec les distances minimales que doivent respecter les installations destinées à l'élevage d'animaux envers d'autres zones ou d'autres bâtiments.

Les zones naturelles, même si elles ont été créées par des interventions soumises à autorisation (art. 22, al. 1, LAT), ne sont pas considérées comme des utilisations contraires à l'affectation de la zone au sens de la présente disposition.

#### *Art. 16a* Zones agricoles spéciales

L'art.16a porte désormais sur les zones agricoles spéciales et règle leur fonction (al. 1) ainsi que les exigences à remplir lors de la délimitation de telles zones (al. 2 et 3). Suite aux réactions reçues dans le cadre de la consultation, les exigences concernant la création de nouvelles zones à bâtir (art. 15, al. 4, LAT) ne seront pas transférées telles quelles aux zones agricoles spéciales, tel que prévu initialement.

L'al. 1 décrit la fonction des zones agricoles spéciales, en complément à l'art. 23h, al. 4; son contenu correspond au droit en vigueur. Les constructions agricoles destinées à la production indépendante du sol doivent typiquement être concentrées dans les zones agricoles spéciales. Les constructions pour la production agricole ou horticole *dépendante* du sol sont cependant aussi conformes à la zone. A l'inverse, pour les exploitations produisant *avant tout indépendamment* du sol, il convient de viser à ce que les surfaces avec production *dépendante* du sol se situent plutôt dans des zones agricoles normales et non dans des zones agricoles spéciales, dans la mesure où une densification des constructions est visée dans les zones agricoles spéciales proches de zones à bâtir (cf. ci-dessous). La mention «servent *avant tout* la production ... indépendante du sol» le souligne à l'al. 1.

En cas de production végétale indépendante du sol, les exploitants souhaitent souvent ériger sur place des constructions et des installations pour des activités en aval (préparation, stockage ou vente). Si ces activités prennent un caractère industriel et commercial, elles n'ont plus leur place en zone agricole (spéciale), mais doivent se situer en zone à bâtir. Le raccordement direct de la zone agricole spéciale à la zone à

<sup>18</sup> RS 814.01

bâtir permet, dans ce type de cas, d'organiser les deux secteurs (zone à bâtir pour la préparation, le stockage et la vente; zone agricole spéciale pour la partie agricole, notamment pour les serres) de manière efficiente tant du point de vue de l'exploitation que de celui de l'aménagement du territoire.

Comme les zones agricoles spéciales doivent, dans la mesure du possible, s'inscrire dans la continuité du territoire affecté à l'urbanisation (cf. al. 2 de l'art. 16a) et se démarquer le moins possible de celui-ci du point de vue de la construction et des exigences en matière d'équipement, une densification des terrains destinés à la construction dans cette zone est souhaitée et encouragée, en tant qu'expression de l'utilisation mesurée du sol. Finalement, les zones agricoles spéciales doivent pour l'essentiel se différencier des zones de travail par le fait qu'elles sont soumises au droit foncier rural.

L'al. 2 exige que les zones agricoles spéciales soient coordonnées, dans le plan directeur, avec le développement du territoire affecté à l'urbanisation et s'inscrivent autant que possible dans sa continuité. Cela montre encore une fois le lien étroit entre les zones agricoles spéciales et les zones à bâtir. Le territoire affecté à l'urbanisation est le territoire qui, selon le plan directeur, sera probablement utilisé comme zone à bâtir à un horizon temporel de 25 ans. Etant donné que les zones agricoles spéciales contiennent typiquement des constructions qui, de par leur apparence et leur densité de construction, présentent d'importantes ressemblances avec celles des zones à bâtir, le territoire dans lequel le développement des zones à bâtir peut se faire doit impérativement s'inscrire dans la continuité du territoire dans lequel se développent les zones agricoles spéciales. Il résulte de la parenté entre les zones à bâtir (et au sein de ces zones en particulier les zones d'activité) et les zones agricoles spéciales que, outre la coordination de l'aménagement de ces deux types de zone, les critères déterminants pour la délimitation sont également très similaires au niveau de leur contenu.

La concentration des zones agricoles spéciales peut se compliquer lorsqu'il est question d'élevage d'animaux. Pour des motifs de police des épizooties notamment, il est déconseillé de trop concentrer les étables pour l'engraissement du bétail lorsqu'il est indépendant du sol. Des solutions adaptées doivent être trouvées au cas par cas pour résoudre ce problème.

L'obligation énoncée à l'al. 2 visant à coordonner les zones agricoles spéciales avec le territoire affecté à l'urbanisation dans le *plan directeur* ne signifie pas que ce dernier peut être exempt de prescriptions lorsqu'exceptionnellement aucun *raccordement direct avec le territoire affecté à l'urbanisation n'est possible*. Si un canton considère que de telles zones agricoles spéciales séparées du territoire affecté à l'urbanisation sont nécessaires, il est tenu de fixer les critères en question dans le plan directeur également et de les aménager de manière restrictive.

Les zones agricoles spéciales qui jouxtent le territoire affecté à l'urbanisation ne jouxtent pas automatiquement les *zones à bâtir délimitées*. Cette problématique doit être prise en compte dans le cadre de la procédure de planification. Finalement, les objectifs et les principes de la LAT exigent que le développement des zones déjà bâties de manière compacte – que ce soit des zones à bâtir ou des zones agricoles spéciales – ait en principe lieu de l'intérieur vers l'extérieur. Ceci bien sûr sous

réserve d'autres principes importants tels que le maintien d'espaces verts et de détente, la préservation de la nature, du paysage et des terres cultivables, des corridors fauniques ainsi que le maintien des surfaces d'assolement. Ces principes découlent des art. 1 et 3 LAT et n'ont pas besoin d'être répétés ici.

L'*al.* 3 poursuit des buts similaires à ceux de l'art. 15, al. 4, let. d, LAT. La disponibilité du terrain doit être garantie. La formulation prend cependant en considération la situation particulière des zones agricoles spéciales. Ces zones devraient moins souvent être délimitées «en réserve» que les zones à bâtir, notamment en tant que zones d'habitation et zones mixtes. Si une exploitation agricole a besoin de zones agricoles spéciales et que le terrain approprié n'appartient pas à l'exploitation, le problème de la disponibilité doit être résolu avant le changement d'affectation. Cela peut intervenir par voie contractuelle, par exemple par un échange de terrains entre les propriétaires intéressés, ou par des remaniements parcellaires. En raison de la charge de travail qui en découle, cette dernière solution devrait toutefois n'être appliquée que rarement. Si un remaniement parcellaire s'avère nécessaire, il ne doit pas encore être effectué au moment de l'approbation du plan d'affectation, mais son exécution doit être ordonnée de manière contraignante.

Comme dans le champ d'application de l'art. 15, al. 4, let. d, LAT, le fait de convenir un droit d'emption (pour lequel un prix de vente à la valeur vénale de terrain en zones agricoles spéciales doit être fixé) peut être une manière appropriée de garantir la disponibilité des zones agricoles spéciales. A cette fin, il est proposé de compléter l'art. 64, al. 1 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR)<sup>19</sup> par une let. h (cf. le commentaire à ce sujet ci-dessous).

Pour que la collectivité publique puisse faire usage de ce droit d'emption, il faut d'une part que le besoin de terrain dans cette zone soit suffisamment urgent et, d'autre part, que le propriétaire ait suffisamment de temps à disposition pour utiliser lui-même le terrain conformément au but de la zone ou pour le vendre à des personnes intéressées à construire. Il incombe aux parties contractantes d'aménager la convention dans le cadre du droit cantonal et (si nécessaire) avec le soutien du canton.

L'augmentation de la valeur d'un terrain agricole normal suite au classement en zone agricole spéciale est une incitation importante pour les propriétaires à accepter le classement de leur terrain en zone agricole spéciale. La disponibilité du terrain devrait dès lors en règle générale pouvoir être garantie à l'amiable.

#### *Art. 18, al. 1 et 1<sup>bis</sup>*

L'adaptation de l'*al.* 1 sert à clarifier un modèle de données techniques. L'art. 18 ne constitue donc pas simplement une base légale pour les zones non constructibles spéciales (affectation primaire avec code\_GN 4) selon le Modèles de géodonnées minimaux, Domaine des plans d'affectation, Documentation sur les modèles, ci-après «Modèle de données», p. 21)<sup>20</sup>. Il permet également une différenciation entre

<sup>19</sup> RS 211.412.11

<sup>20</sup> Voir [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch) > Développement et aménagement du territoire > Bases et données > Modèles de géodonnées minimaux > Plans d'affectation.

les zones à bâtir (avec les neuf affectations primaires possibles selon le Modèle de données 11–19 [p. 21 du Modèle de données] ainsi qu'avec la possibilité de contenus superposés [p. 22 du Modèle de données]). *A l'intérieur* des zones à bâtir, il est donc question de différenciations de zones au sens de l'art. 15. La notion de zones selon l'art. 18 LAT se réfère cependant généralement à «d'autres zones à l'extérieur des zones à bâtir» (code\_HN 4, p. 21 du Modèle de données). En cas de projets de construction dans ces zones, les dispositions générales sur la construction hors de la zone à bâtir (art. 23a ss) s'appliquent également, en plus de l'art. 22. De plus l'art. 25<sup>bis</sup>, selon lequel l'autorité cantonale compétente doit décider si un projet de construction est conforme à l'affectation de la zone ou si une autorisation exceptionnelle doit être accordée pour ce projet, s'applique. L'al. 1<sup>bis</sup> et l'art. 18a ne traitent que de zones *non* constructibles spéciales.

Les zones selon l'al. 1<sup>bis</sup> sont des zones non constructibles spéciales servant à *l'autorisation de projets dont l'emplacement est imposé par leur destination*. La notion d'emplacement imposé par la destination concorde avec celle de l'art. 24, let. a, LAT. Sont par exemple concernées les zones de sports d'hiver, d'extraction ou de décharge. Ces zones doivent d'une part être distinguées des zones de l'al. 2 prévues pour des territoires dont l'affectation n'est encore pas définie ou dans lesquels une affectation définie ne sera autorisée qu'ultérieurement (p. ex. zones de réserve). Elles se démarquent cependant aussi des zones selon l'art. 18a, qui sont disponibles pour des utilisations non imposées par leur destination mais soumises à l'obligation de compensation.

L'exigence de la mise en œuvre du plan directeur (soit le plan directeur *cantonal*, les plans directeurs régionaux ne remplissant pas cette exigence) avec les zones selon l'art. 18, al. 1<sup>bis</sup>, correspond à l'exigence de l'art. 15, al. 4, let. e, LAT. Les exigences sont légèrement moins strictes que si une *base* proprement dite était exigée dans le plan directeur (art. 8, al. 2, LAT). Le critère de la mise en œuvre du plan directeur est rempli si la définition de la zone apparaît de manière compréhensible en tant qu'exécution correcte d'une tâche déléguée dans le plan directeur, même si celui-ci ne définit pas d'endroit.

*Art. 18a*            Zones non constructibles dont les utilisations sont soumises  
à compensation

La disposition règle la méthode de planification et de compensation pour les cas où certaines utilisations sont déclarées conforme à l'affectation de la zone. Ceci à l'inverse de l'art. 24g qui est appliqué en tant qu'autorisation exceptionnelle autonome sans que les possibilités correspondantes ne doivent être inscrites dans le plan d'affectation.

L'al. 1 décrit les exigences relatives au plan d'affectation qui doivent être respectées lors de la concrétisation des prescriptions du plan directeur selon l'art. 8c lors de la délimitation de zones non constructibles selon l'art. 18a pour les utilisations au sens de l'art. 8c.

Selon la *let. a*, des mesures de compensation quantitative ou de compensation réelle doivent d'une part être prévues pour les utilisations accrues admises, afin de garantir que l'utilisation territoriale ne soit pas dégradée au regard du principe de la sépara-

tion. La notion de compensation quantitative ou de compensation réelle signifie que l'utilisation accrue doit être compensée par la démolition d'une construction ou d'une installation existante. Il ne doit donc pas y avoir pour conséquence des utilisations plus importantes ou plus gênantes dans la zone concernée (voir à ce sujet le commentaire de la let. b ci-dessous). La zone concernée ne doit cependant pas être dégradée, au contraire, la situation d'ensemble doit s'améliorer. Les mesures de compensation quantitative ou de compensation réelle peuvent déjà y contribuer, car elles disposent généralement aussi d'un potentiel d'amélioration. Dans la mesure où cette contribution semble insuffisante, des mesures d'amélioration complémentaires peuvent d'autre part aussi être prévues (voir à ce sujet le commentaire de la let. c ci-dessous).

La *let. b* décrit une exigence fondamentale. Il s'agit ici de la garantie que la réalisation d'une utilisation soumise à compensation reste compatible avec le principe de la séparation. Il est donc exigé d'une telle utilisation qu'elle soit liée à des mesures de compensation quantitative ou de compensation réelle de manière à ce qu'il n'en résulte pas d'utilisations plus importantes ou plus gênantes. Au niveau du plan d'affectation, cela signifie que des critères pour la définition de l'étendue minimale de la compensation doivent être fixés. Concernant le critère de l'étendue de l'utilisation, on peut se baser par exemple sur des aspects tels que le volume ou les surfaces utilisées. Dans un tel cas, une compensation s'avère alors suffisante si un projet est compensé par la démolition d'une construction présentant un volume et une surface de même taille. L'aspect selon lequel la nouvelle utilisation spatiale ne doit pas entraîner d'utilisation plus gênante dans le territoire de planification et par rapport à la situation initiale est plus compliqué en matière d'exécution. Dans ce contexte, il est important que sur la base des réflexions contenues dans le plan directeur (cf. art. 8c, al. 2, let. b), le plan d'affectation institue des exigences minimales en matière de compensation qui remplissent *a priori* déjà les exigences matérielles. Le contrôle permettant de le vérifier dans le cas concret intervient dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire (cf. commentaire de l'al. 3 ci-dessous). Il est déterminant de savoir par exemple si le projet se trouve en un lieu moins sensible ou moins périphérique par rapport à la construction ou à l'installation qui doit être démolie, s'il cause moins d'émissions, génère un volume de trafic moindre ou s'il est mieux intégré dans le paysage.

Plus la concordance entre la nouvelle utilisation soumise à compensation et l'ancienne utilisation, qui cesse en raison de la compensation, est importante, plus il est simple de fournir la preuve que la compensation répond aux exigences de l'al. 1, let. b. La compensation ne posera jamais de problème en cas de remplacement d'utilisations intenses par de moins intenses, d'utilisations gênantes par de moins gênantes, d'utilisations sur des sites mal desservis par des utilisations sur des sites bien desservis, d'utilisations dans des territoires sensibles par des utilisations dans des secteurs moins sensibles, de constructions mal intégrées par des constructions bien intégrées. Cela ne signifie pas que tous ces critères doivent systématiquement être remplis. Mais si un aspect se dégrade, une surcompensation significative doit intervenir pour les autres aspects, de sorte qu'au final, la situation globale s'améliore.

Les exigences concernant les mesures d'amélioration sont décrites en détails à la *let. c.* Ces mesures doivent contribuer à améliorer la structure d'habitat, du paysage, de la culture du bâti ou des terres cultivables. Il faut tenir compte du fait que ces notions se recoupent partiellement. La structure d'habitat est par exemple améliorée lorsque des utilisations du sol sont ordonnées de manière concentrée et compacte, sont bien desservies et bien intégrées dans le paysage. Les paysages peuvent être améliorés par des mesures de maintien et d'entretien d'éléments traditionnels tels que murs de pierres sèches, terrassements ou voies de circulation historiques. Sous l'aspect de la culture du bâti, une amélioration de la situation globale est atteinte par des mesures qui augmentent la qualité spatiale et architecturale de la région, comme par exemple des procédures de concours ou l'élimination d'éléments interférents. Les terres cultivables peuvent par exemple être améliorées par des revalorisations du sol ou la remise en état de drainages.

Le fait que des mesures de compensation quantitative ou de compensation réelle contribuent aussi à améliorer quelque peu la situation a déjà été mentionné dans le commentaire de la *let. a.* Le cas échéant, ces mesures devront être complétées par des mesures d'amélioration spécifiques ayant un aspect compensatoire réel. Le tableau suivant présente de façon exemplaire les liens correspondants.

Mesure	imputable à l'obligation de compensation réelle	imputable à l'obligation d'amélioration
Démolition de constructions gênantes et qui ne sont plus imposés par leur destination ou utilisées conformément à l'affectation de la zone (démantèlement de bâtiments, d'installations, de places de stationnement, etc.) sans valeur de monument historique.	x	x
Démolition de bâtiments d'habitation sans valeur de monument historique gênants, qui ne sont plus utilisés et pour lesquels il n'y a plus de besoin agricole prouvé.	x	x
Démolition de bâtiments agricoles (bâtiments d'exploitation) sans valeur de monument historique gênants, qui ne sont plus utilisés et pour lesquels il n'y a plus de besoin agricole prouvé.	x	x
Amélioration ou adaptation architecturale ou d'aménagement de constructions et installations érigées conformément aux règles mais qui sont gênantes (couleur, matériel utilisé, etc.).		x
Suppression de morcellements (démantèlement de routes, mise sous terre de conduites et autres).	x	x
Abandon de différentes utilisations par classement d'un terrain dans une zone protégée, y compris acquisition du sol par des collectivités publiques et mesures de maintenance.	x	x
Revalorisation du paysage (maintien et amélioration du paysage cultivé).		x
Amélioration des terres cultivables (revalorisation de la qualité du sol ou des fonctions du sol).		x

Selon l'*al.* 2, des changements de sites d'utilisations susceptibles d'être autorisées sont aussi possibles dans une zone selon l'art. 18*a*, lorsqu'ils permettent une meilleure disposition spatiale de ces utilisations. Un plan d'affectation peut ainsi par exemple prévoir que d'éventuelles places de stationnement pouvant être construites selon les dispositions sur la construction hors de la zone à bâtir doivent l'être de manière concentrée à un endroit défini particulièrement approprié au lieu de l'être directement à côté de la maison d'habitation (l'art. 24 exige en règle générale un lien physique ou une grande proximité pour de telles extensions).

L'*al.* 3 précise que les exigences selon l'*al.* 1 ne doivent pas seulement être remplies par le plan d'affectation selon l'art. 18*a*, mais aussi par un projet de construction concret qui veut faire usage de ces possibilités. Il est donc évident qu'en cas de recours dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire, le Tribunal fédéral a un plein pouvoir d'examen pour vérifier si les exigences fondamentales de l'*al.* 1 sont respectées dans le cas concret.

Il convient de garantir dans l'autorisation de construire que la construction ne pourra débuter que si les constructions et installations prévues pour la compensation réelle ont effectivement été détruites. Les mesures d'amélioration doivent dans tous les cas avoir été initialisées lorsque débutent les travaux de construction.

De plus, une utilisation soumise à compensation selon l'art. 18*a* ne remplit les exigences de l'*al.* 1 que si la compensation est maintenue après la réalisation du projet. Une autorisation de construire doit donc être octroyée par analogie à l'art. 24*g*, al. 2, sous réserve de sa caducité si la compensation devient caduque.

L'approche selon l'art. 18*a* (en relation avec l'art. 8*c*) peut être illustrée par l'exemple d'un canton qui souhaite étendre l'offre de restauration et d'hébergement existante dans un territoire défini, pour des motifs touristiques. Les possibilités prévues par l'art. 24 LAT ou par d'autres zones selon l'art. 18, al. 1<sup>bis</sup>, ne suffisent pas. Le canton envisage donc une approche selon l'art. 18*a*. En même temps, il souhaite maintenir et promouvoir la qualité du paysage du territoire en question et initialise dans ce but une planification du développement du paysage. Dans le plan directeur, il exige des communes qu'elles désignent au niveau du plan d'affectation les périmètres constructibles possibles pour les utilisations non imposées par leur destination conformément à l'art. 18*a*, al. 1. Il leur recommande en outre des définir des périmètres inconstructibles pour les mesures d'amélioration découlant du concept de développement du paysage. Compte tenu notamment de l'exigence de compensation réelle, le canton établit en outre un inventaire dans lequel les constructions et installations gênantes dans le territoire de planification sont désignées, comme par exemple les anciens bâtiments commerciaux ou les installations d'infrastructure qui ne sont plus utilisées. Ce faisant, il définit dans quelle mesure de telles constructions ou installations doivent au minimum être démolies pour que les exigences de l'*al.* 1, let. b, soient remplies.

Pour les petites entités urbanisées dans lesquelles des travaux de transformation sont autorisés au-delà du cadre des art. 24*a* ss, les zones selon l'art. 18, al. 1<sup>bis</sup>, ne sont

pas disponibles, car il ne s'agit pas d'utilisations imposées par leur destination. De telles augmentations de l'utilisation étaient cependant déjà admises selon le droit en vigueur conformément aux exigences de l'art. 33 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT)<sup>21</sup>, dans la mesure où par exemple aucune nouvelle construction n'était autorisée. La réglementation spéciale pour les petites entités urbanisées sans nouvelles constructions sera également applicable dans le nouveau droit sans qu'il n'y ait d'obligation de compensation selon l'al. 3. Le Conseil fédéral est donc chargé à l'al. 4 de prévoir une telle exception au niveau de l'ordonnance.

Il n'en résulte aucune modification pour les constructions dans les territoires à habitat traditionnellement dispersé et constructions protégées en tant qu'éléments caractéristiques du paysage selon l'art. 39 OAT. L'implantation de ces constructions étant imposée par leur destination (cf. art. 39, al. 1 ou 2, OAT), elles ne sont pas concernées par l'art. 18a. Celui-ci se réfère uniquement aux utilisations non imposées par leur destination (cf. art. 8c). Le Conseil fédéral envisage de maintenir l'art. 39 OAT inchangé.

#### *Art. 23* Exceptions prévues à l'intérieur de la zone à bâtir

L'art. 23 reste inchangé sur le fond. L'art. 22a étant intercalé entre l'art. 22 et l'art. 23, le libellé de ce dernier doit être modifié.

#### *Art. 23a* Pesée des intérêts dans la procédure d'autorisation de construire

La pesée de tous les intérêts en présence, qui est déjà une condition à l'octroi d'une autorisation de construire hors de la zone à bâtir selon le droit en vigueur, est dorénavant globalement réservée à toutes les autorisations de construire en dehors de la zone à bâtir à l'art. 23a, qui est le premier article des dispositions générales relatives à la construction hors de la zone à bâtir. Les clauses qui régissaient chaque situation nécessitant une autorisation n'ont dès lors plus lieu d'être (p. ex. art. 24c). Cette pesée des intérêts intégrée à la procédure d'octroi de l'autorisation de construire doit prendre en considération, pour tout projet prévu hors de la zone à bâtir, les préoccupations principales de l'aménagement du territoire, en particulier les buts et les principes énoncés aux art. 1 et 3 LAT. En font aussi partie le principe de la primauté de l'utilisation et du remplacement de volumes de bâtiments existants ainsi que le principe de la bonne intégration, qui sont cependant mentionnés séparément en raison de leur importance (art. 23b et 23c).

A la différence de l'art. 23a, l'art. 2, al. 2<sup>bis</sup>, se concentre sur les planifications (cf. commentaires y relatif). Cette approche différente est soulignée par le titre de l'art. 23a.

#### *Art. 23b* Utilisation ou remplacement de volumes de bâtiments existants

L'art. 23b consacre explicitement un principe qui, déjà selon le droit en vigueur, résulte implicitement de la pesée des intérêts et du principe de l'utilisation mesurée

<sup>21</sup> RS 700.1



du sol (art. 1, al. 1, LAT): si des projets doivent être réalisés hors de la zone à bâtir – il s’agit ici en particulier d’utilisations conformes à l’affectation de la zone (art. 23g ss) et imposées par leur destination (art. 24) – il convient d’abord d’utiliser les volumes des bâtiments existants qui ne sont plus utilisés ou de remplacer ces bâtiments par le nouveau projet. Ainsi, dès lors que de nouveaux bâtiments reprennent la fonction de bâtiments existants, ces derniers doivent en principe – conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral – être démolis. Si le remplacement d’une construction est impossible, par exemple parce qu’elle est protégée, il faut vérifier avec d’autant plus de soin quelle fonction peut lui être attribuée de manière à ce qu’elle reste conforme à l’affectation de la zone ou imposée par sa destination.

Lorsque les volumes et les surfaces utilisées au sens de cette disposition sont entièrement compensés, la démolition selon l’art. 23d n’est pas ordonnée (cf. art. 23e, al. 1, let. b, et commentaire y relatif).

#### *Art. 23c* Intégration

Lors de la consultation, la mauvaise intégration, déjà selon le droit en vigueur, des nouvelles constructions – souvent agricoles – dans le paysage a fait l’objet de critiques. De plus, la tendance aux bâtiments d’exploitation agricoles de grande taille se poursuit. L’obligation de démolition qui s’appliquera à l’avenir (art. 23d) a en outre été accueillie de manière mitigée, par crainte d’une nouvelle aggravation de la situation. Dans ce contexte, une disposition légale a été exigée en vue d’une meilleure intégration. Ces préoccupations sont justifiées. Même si la pesée de tous les intérêts en présence selon l’art. 23a exige la meilleure intégration possible dans le paysage, l’obligation de la bonne intégration doit dorénavant être inscrite dans un article séparé.

La loi ne peut naturellement pas prescrire de limites mesurables. Cette situation ne relativise cependant pas l’importance de la disposition. Au contraire, elle augmente la responsabilité des autorités décisionnelles compétentes. Comme selon le droit en vigueur, il incombe à l’autorité cantonale compétente de garantir l’intégration (nouvel art. 25<sup>bis</sup>, al. 1). Elle peut et doit ce faisant tenir compte des préoccupations des communes dans le domaine de l’aménagement et des connaissances détaillées du lieu dont disposent les autorités communales.

#### *Art. 23d* Obligation de démolir

La séparation entre territoires constructibles et non constructibles, conjuguée au droit foncier rural qui exige l’exploitation à titre personnel pour l’acquisition de terrains agricoles, se traduit, sur le marché foncier, par des écarts de prix considérables entre terrains à bâtir et terrains non constructibles. Ces écarts créent une incitation indésirable à se tourner vers les zones non constructibles afin de satisfaire les besoins des projets gourmands en surfaces et créant peu de valeur ajoutée. C’est pourquoi les anciennes constructions agricoles devenues superflues du fait de l’évolution structurelle suscitent une forte demande pour des utilisations non agricoles. Afin de limiter le risque de voir des constructions et des installations agricoles soient détournées de leur fonction première en cas de disparition de l’utilisation d’origine, il convient de délivrer des autorisations limitées dans le temps, autrement

dit qui ne soient plus valables *ad vitam aeternam*. En lieu et place, il convient de prévoir dès le début que les constructions et les installations devront être détruites si l'affectation initiale n'a plus lieu d'être.

D'un point de vue réaliste, il faut s'attendre à ce que l'exécution de la démolition (cf. al. 2, 1<sup>e</sup> phrase) soit retardée. Le fait que les constructions puissent continuer à être utilisées dans un but contraire à l'affectation de la zone jusqu'à l'exécution de l'obligation de démolir, tel que l'autorisait l'art. 24a LAT, porterait atteinte au système. La 3<sup>e</sup> phrase de l'al. 2 contient donc le principe d'une interdiction de changement d'affectation.

Si l'obligation de démolition s'applique aux nouvelles constructions selon le sens présenté, il est possible de renoncer à la preuve de la subsistance à long terme de l'exploitation en question (selon le droit en vigueur inscrit expressément à l'art. 34, al. 4, let. c, OAT concernant les constructions agricoles) (cf. à ce sujet ch. 4.1.1. ci-dessus, 2<sup>e</sup> par.).

L'al. 1 règle la caducité de l'autorisation de construire lorsque la construction ou l'installation n'est plus utilisée pour la destination qui avait été autorisée. Cette règle s'applique d'office; aucune disposition annexe n'est donc nécessaire dans l'autorisation de construire. Dans les cas où une autorisation de construire dans une zone non constructible doit continuer, à l'avenir, d'être valable *ad vitam aeternam*, l'autorisation de construire doit le mentionner expressément (cf. art. 23e, al. 1, et les commentaires y relatif).

L'al. 2 porte sur les conséquences liées à la caducité de l'autorisation de construire. Si l'autorisation concernait l'ensemble de la construction (ce qui signifie que l'autorisation est entièrement caduque), la construction doit être démolie et l'état naturel rétabli (1<sup>re</sup> phrase).

«Naturel» ne signifie pas un état tel qu'il serait si la nature s'était développée sans l'intervention humaine. Les territoires cultivables doivent être composés de terres cultivables correspondant à la qualité de la région (surfaces d'assolement là où il y en a) et le relief doit être adapté au terrain naturel. Hors des terres cultivables, l'état doit être rétabli tel qu'il aurait été avant que la construction ou l'installation ne soit érigée. Il a été renoncé à la formulation «l'état d'origine» afin d'éviter tout malentendu allant dans le sens qu'il serait possible de reconstruire une construction ou une installation qui existait autrefois à l'endroit en question.

L'al. 2, 2<sup>e</sup> phrase, règle le cas spécial dans lequel une autorisation pour la transformation d'une construction existante a été accordée selon le nouveau droit et que seule cette transformation est soumise à l'obligation de démolir. La démolition de cette transformation peut entraîner du travail ou des coûts disproportionnés. Dans ce cas, il est possible de renoncer provisoirement à la démolition partielle. En cas de nouveau changement de situation (par exemple des transformations illégales sont effectuées ultérieurement et leur démolition doit être ordonnée), le caractère proportionnel de la démolition partielle doit être réexaminé. Une pratique devra s'établir pour les cas où une démolition partielle est disproportionnée.

L'interdiction du changement d'affectation prévue à la 3<sup>e</sup> phrase vise à empêcher que de nouvelles constructions ou parties de constructions ne se voient attribuer une valeur de marché qui, dans les faits, compliquerait fortement la tâche de garder sous

contrôle l'utilisation ultérieure de telles constructions. Une démolition de la construction ne doit pas être exigée et l'interdiction du changement d'affectation n'intervient pas lorsqu'après la démolition, la même construction pourrait à nouveau être érigée sur la base d'une nouvelle autorisation. La 4<sup>e</sup> phrase clarifie ces deux situations. Il va de soi qu'une «autorisation pour une nouvelle utilisation conforme à l'affectation de la zone ou imposée par sa destination» présuppose que toutes les conditions, tant spécifiques à l'état de fait que générales, soient remplies.

La procédure selon l'al. 3 s'inspire des réglementations cantonales dans un contexte comparable. Dès qu'elle a connaissance de la cessation de l'utilisation pour la destination qui avait été autorisée, l'autorité compétente constate donc par voie de décision la caducité de l'autorisation selon l'al. 1. L'insertion «dès qu'elle a connaissance de la cessation de l'utilisation pour la destination qui avait été autorisée» indique que ni l'autorité de police des constructions déclarée compétente selon le droit cantonal ni l'autorité cantonale selon l'art. 25<sup>bis</sup> n'est en mesure de garantir en tout temps qu'elle a immédiatement détecté la cessation de l'utilisation pour la destination autorisée. Cela n'est pas non plus nécessaire. En revanche, les autorités sont tenues de vérifier, en cas de nouveaux projets de construction et de besoins en matière de construction, en cas d'incidents dans le domaine de la police des constructions et de soupçons d'irrégularités, si la destination au sens du présent article a disparu. Si c'est le cas, l'autorité compétente fixe un délai raisonnable pour la démolition et le rétablissement de l'état antérieur, sous peine d'une exécution par substitution (2<sup>e</sup> phrase). Le texte de loi se réfère, avec la notion de l'état naturel à l'al. 1, 1<sup>re</sup> phrase, à la notion de situation conforme au droit de l'al. 1, 2<sup>e</sup> phrase. Il va de soi qu'il s'agit d'une situation conforme au droit également dans le contexte de l'al. 1, 1<sup>e</sup> phrase. La notion d'état naturel est utilisée dans ce contexte, car elle décrit plus précisément la situation.

Il faut donc s'attendre à ce que la démolition prenne un certain temps. Il ne s'agit cependant pas d'une invitation à utiliser la partie du bâtiment concernée par la caducité de l'autorisation pour une destination non autorisée. Quiconque utilise les constructions sans autorisation et en violant le principe de l'interdiction du changement d'affectation de l'al. 2, 3<sup>e</sup> phrase, est passible d'une peine selon l'art. 24h (cf. à ce sujet le commentaire de l'art. 24h).

La démolition n'aura pas lieu si ou dans la mesure où une nouvelle autorisation pour une utilisation conforme à l'affectation de la zone ou imposée par sa destination peut être octroyée (al. 2, 4<sup>e</sup> phrase). L'autorité compétente est donc tenue, dans sa décision concernant la démolition, de fixer un délai raisonnable pour le dépôt d'une demande d'autorisation en vue d'une nouvelle utilisation (4<sup>e</sup> phrase). S'il n'est pas fait usage de cette possibilité dans le délai fixé ou si l'autorisation nécessaire n'est pas octroyée, la décision de démolition devient exécutable. Le propriétaire est alors tenu de démolir la construction ou l'installation dans le délai fixé à l'al. 3, 2<sup>e</sup> phrase. En l'absence de démolition dans les délais, l'autorité compétente est tenue d'ordonner et de faire exécuter sans délai une exécution par substitution (al. 3, 1<sup>e</sup> phrase, *in fine*).

En règle générale, un délai de 30 et 90 jours apparaît raisonnable pour le dépôt d'une demande d'autorisation selon l'al. 3, 2<sup>e</sup> phrase. Il peut être prolongé pour de justes motifs.

*Art. 23e* Exceptions à l'obligation de démolir

Dans certains cas, la caducité ultérieure de l'autorisation et par conséquent la démolition d'une construction ou d'une installation semble soit ne pas être raisonnablement exigible soit ne pas répondre à l'intérêt public. L'art. 23e règle les cas dans lesquels il convient de *renoncer* à l'obligation de démolir – et par conséquent à la caducité légale de l'autorisation prévue à l'art. 23d, al. 1. Il faut clarifier au moment de l'octroi déjà si l'obligation de démolir selon l'art. 23d s'applique ou non. C'est pourquoi la *phrase introductive* de l'al. 1 dispose que l'inapplicabilité de l'art. 23d doit être mentionnée dans l'autorisation de construire.

Conformément à la let. a, c'est en général le cas pour les bâtiments d'habitation dont la démolition ne serait pas aisée. Il s'agit en fait de bâtiments d'habitation agricoles pour lesquels il existe un besoin au sens de l'art. 23h, al. 1. Exiger la démolition de telles constructions lorsque l'affectation agricole a disparu ne semble pas être une solution praticable. C'est par d'autres moyens qu'il convient de s'assurer que l'augmentation des bâtiments d'habitation en dehors des zones à bâtir demeure dans les limites du nécessaire. Pour de tels bâtiments d'habitation, la subsistance de l'exploitation à long terme doit continuer d'être vérifiée (let. a). Conformément à l'art. 24<sup>bis</sup>, al. 2, let. a, des autorisations ne peuvent en outre être délivrées en vertu des art. 24a à 24g qu'à la condition que la construction ou l'installation ne soit plus nécessaire à une utilisation conforme à l'affectation de la zone ou imposée par sa destination ou que le maintien de cette utilisation soit assuré. L'art. 24d, al. 1, précise également que des autorisations en vue d'une utilisation de bâtiments d'habitation agricoles à des fins non conformes à l'affectation de la zone peuvent certes être octroyées, mais uniquement pendant (et pour) les périodes où il n'y a pas de besoin d'utilisation conforme à l'affectation de la zone ou imposée par sa destination. Si le besoin d'utilisation conforme à l'affectation de la zone ou à des fins agricoles réapparaît plus tard, l'art. 24<sup>bis</sup>, al. 3, permet en outre de réaffecter la construction ou l'installation à ce but en rendant caduque l'autorisation pour une utilisation non conforme à l'affectation de la zone.

Sont en tous cas considérées comme des habitations facilement démontables les constructions dédiées à l'habitat qui sont transportées et érigées sur le bien-fonds d'un seul tenant ou sous forme de différents modules, puis construites et raccordées aux réseaux et qui, après disparition du besoin, peuvent être démontées de sorte que la structure du bâti puisse être réimplantée à un autre endroit. Dans ce cas de figure, il n'est pas utile d'appliquer d'office des critères trop stricts: si le demandeur déclare envisager un bâtiment d'habitation agricole, en principe nécessaire, semblant facilement démontable au vu des explications raisonnablement plausibles qu'il a données et qu'il accepte l'obligation de démolir et fournit des garanties quant à une démolition ultérieure, il peut se voir octroyer une autorisation, même s'il existe certains doutes sur le fait que l'exploitation peut et continuera à subsister à long terme. Il ne faut par contre pas déduire du classement systématique du critère de la subsistance à long terme à la let. a qu'un bâtiment d'habitation agricole peut – voire même doit – être autorisé lorsque la subsistance à long terme n'est manifestement pas donnée et que le bâtiment d'habitation ne peut pas être considéré comme aisément démontable – au sens de la disposition légale commentée ici – sur la base d'une argumentation compréhensible.

Il existe des constellations dans lesquelles des intérêts prépondérants s'opposent à ce qu'un bâtiment d'habitation soit libéré de l'obligation de démolir. Il convient en particulier de penser aux logements *temporaires* dans les secteurs d'estivage par exemple, lorsque le besoin d'utilisation agricole peut être démontré. Autoriser un bâtiment d'alpage qui pourrait demeurer après la cessation de l'exploitation agricole et qui pourrait être utilisé à des fins non agricoles aurait de graves conséquences. En pareil cas, les autorités compétentes en matière d'autorisation doivent veiller à ne délivrer l'autorisation de construire qu'en l'assortissant d'une obligation conditionnelle de démolir selon l'art. 23d. Pour les bâtiments d'habitation, cela présuppose un démontage facile.

La caractéristique du démontage facile ne doit pas conduire à un piètre niveau de qualité architecturale qui aurait un impact négatif sur le paysage bâti. L'architecture doit s'employer – mission certes complexe mais réalisable – à concevoir des bâtiments d'habitation facilement démontables qui soient d'une grande qualité architecturale.

Les annexes inhabitées des bâtiments d'habitation ne tombent pas sous le coup de la let. a. A l'avenir, elles seront également soumises à l'obligation de démolir selon l'art. 23d.

Conformément à la let. b, il convient de dispenser de l'obligation de démolir une construction ou installation également celui qui compense entièrement les volumes et les surfaces utilisées conformément à l'art. 23b. Cette disposition revêt la plus grande importance pratique, en particulier en ce qui concerne les bâtiments dédiés à l'exploitation agricole. Dans les cantons qui disposent déjà d'une base légale pour l'obligation de démolir, cela peut représenter un recul par rapport à l'acquis. De manière générale, les cantons ont cependant la possibilité de prévoir une réglementation plus stricte, en application de l'art. 23g ou 24<sup>bis</sup>, al. 1. L'art. 23e ne figure certes pas dans les énumérations de ces deux dispositions, mais si le droit cantonal ordonne une obligation de démolir, il s'agit en fin de compte toujours de dispositions qui représentent une limitation par rapport aux art. 23h à 24 (cf. art. 23g) ou 24a à 24g (cf. art. 24<sup>bis</sup>, al. 1).

Conformément à l'al. 2, il est possible d'envisager une autre catégorie de cas pour lesquels il faut renoncer, dans l'autorisation de construire, à l'obligation de démolir. Le Conseil fédéral peut le prévoir lorsque la démolition n'est pas dans l'intérêt public. Il peut par exemple s'agir de gaines de câbles enfouies dans le sol, dont l'enlèvement causerait plus de mal que de bien. Cette exception ne peut s'appliquer que si le Conseil fédéral édicte une réglementation correspondante.

Selon l'al. 3, l'interdiction de changement d'affectation de l'art. 23d, al. 2, 3<sup>e</sup> phrase, vaut aussi pour les cas de l'art. 23e, al. 1, let. b. Pour la justification, il est renvoyé au commentaire de l'art. 23d, al. 2, 3<sup>e</sup> phrase.

#### *Art. 23f* Coûts de la démolition

L'obligation de démolir selon l'art. 23d, al. 2, incombe principalement au propriétaire actuel. En tant que propriétaire, il devient juridiquement perturbateur par situation lorsque l'autorisation est devenue caduque et que la construction ou l'installation doit être démolie.

Pour éviter que l'obligation de démolir ne puisse pas être exécutée faute de moyens financiers, l'al. 1 confère à la collectivité dont l'autorité a ordonné la démolition et le rétablissement un droit de gage sur le terrain concerné et sur les éventuels autres terrains désignés dans l'autorisation de construire, afin de couvrir les frais de démolition et de rétablissement. Ce droit de gage ne s'applique toutefois pas aux terrains en fermage éventuellement concernés par l'octroi de l'autorisation. Soumettre les terrains en fermage à cette règle aurait pour conséquence de durcir les exigences requises pour l'octroi d'une autorisation de construire dans une mesure non justifiée au regard des avantages qui en découlent (amélioration minimale de la sécurité financière de la collectivité si le propriétaire foncier est incapable de supporter le coût de la démolition).

Ce droit de gage permet à la collectivité, en tant que créancier gagiste, de faire réaliser le ou les terrains grevés par voie de poursuite (poursuite en réalisation de gage) si la créance garantie n'est pas honorée. Le droit de gage visé à l'al. 1 est un droit de gage légal direct (*al. 2, 1<sup>e</sup> phrase*), ce qui signifie qu'il prend effet de par la loi avant même son inscription au registre foncier. Le droit de gage prend effet dès lors que l'autorité compétente ordonne la mesure de démolition, après que le propriétaire du bien-fonds (malgré une mise en demeure) a omis de donner suite à la décision de démolition prévue à l'art. 23d, al. 3. Il comprend les frais de la mesure de substitution. Conformément à l'al. 2, 2<sup>e</sup> phrase, l'art. 836, al. 2, du code civil (CC)<sup>22</sup> s'applique par analogie. Si le droit de gage n'est pas inscrit au registre foncier dans les quatre mois à compter de l'exigibilité de la créance sur laquelle il se fonde ou au plus tard dans les deux ans à compter de la naissance de la créance, il ne peut être opposé, après le délai d'inscription, aux tiers qui se fondent de bonne foi sur le registre foncier.

Le droit de gage prévu à l'al. 1 ne saurait être décompté de la charge maximale prévue à titre de mesure destinée à prévenir le surendettement en vertu des art. 73 ss LDFR. Une nouvelle exception est par conséquent prévue à l'art. 75, al. 1 de cette loi, par l'ajout d'une let. f.

En vertu de l'al. 3, le droit cantonal peut prévoir la garantie de la démolition par une charge foncière de droit public au sens de l'art. 784 CC plutôt que par un droit de gage immobilier. Les charges foncières de droit public engagent le propriétaire foncier concerné à une certaine prestation en faveur de la collectivité titulaire de la charge foncière (Confédération, cantons, communes ou autres collectivités ou institutions de droit public), prestation pour laquelle le propriétaire grevé n'est tenu que sur le bien-fonds<sup>23</sup>. Dans le présent contexte, cela signifie que la démolition de la construction ou de l'installation concernée et le rétablissement de l'état naturel ne sont garantis que par le terrain grevé. Conformément à l'art. 784 CC, les dispositions sur les hypothèques légales du droit cantonal (art. 836 CC) s'appliquent à la constitution des charges foncières de droit public et à leurs effets à l'égard des tiers de bonne foi. De cette manière, une charge foncière peut s'appliquer directement de par la loi (l'inscription au registre foncier ayant un caractère purement déclaratoire) ou la loi peut accorder à la collectivité un droit à l'inscription d'une charge foncière au

<sup>22</sup> RS 210

<sup>23</sup> David Jenny, in Basler Kommentar zum ZGB II, 5<sup>e</sup> éd., Bâle 2015, note marginale 1 ad art. 784 CC.

registre foncier (l'inscription ayant alors un caractère constitutif). Si la prestation n'est pas exécutée, le seul recours restant à la collectivité est la poursuite en réalisation de gage. Et comme la prestation due n'est pas une prestation en espèces, la collectivité a droit à des dommages-intérêts (frais de démolition de la construction ou de l'installation).

Le droit cantonal peut aller plus loin et exiger éventuellement une garantie bancaire en tant que condition préalable à une l'octroi d'une autorisation de construire.

*Art. 23g* Dispositions cantonales restrictives

Le droit en vigueur donne aux cantons, à l'art. 27a LAT, la possibilité de prévoir par le biais de la législation cantonale des restrictions aux art. 16a, al. 2, 24b, 24c et 24d. Cette disposition est déplacée dans la nouvelle section consacrée aux dispositions générales sur les constructions hors de la zone à bâtir. Dans le cadre de l'élargissement de la marge de manœuvre des cantons (cf. ch. 4.1.1, par. 1, 5 et 7), cette possibilité est en outre étendue à tous les cas de constructions conformes à l'affectation de la zone ou dont l'emplacement est imposé par leur destination (art. 23h à 24). Les art. 24b, 24c et 24d ne figurent plus dans la liste parce que, conformément à l'art. 24<sup>bis</sup>, al. 1, ils ne s'appliqueront à l'avenir que si le droit cantonal les déclare applicables.

Le droit cantonal pourra, à l'avenir également, différencier les restrictions en fonction des régions.

*Art. 23h* Constructions et installations conformes à l'affectation de la zone agricole

Les al. 1 à 3 sont identiques aux al. 1, 1<sup>bis</sup> et 2 de l'art. 16a en vigueur.

Le contenu de l'al. 4 correspond à celui de l'al. 3 de l'art. 16a en vigueur. La modification par rapport au libellé actuel découle du fait que la loi utilise désormais le terme de zones agricoles spéciales, usuel dans la pratique, et que les *conditions* pour la délimitation de ces zones sont dorénavant réglées dans un article séparé (art. 16a) auquel l'art. 23h, al. 4, doit par conséquent renvoyer.

*Section 3* Autorisations exceptionnelles hors de la zone à bâtir

La section 3 regroupe les dispositions relatives aux projets dont l'emplacement est imposé par leur destination (art. 24) et celles sur les modifications non conformes à l'affectation de la zone apportées à des constructions et des installations existantes érigées légalement hors de la zone à bâtir (art. 24<sup>bis</sup> à 24f). L'art. 24<sup>bis</sup> contient quant à lui des dispositions communes applicables à tous les projets régis par les art. 24a à 24f.

*Art. 24* Constructions et installations dont l'emplacement est imposé par leur destination

L'art. 24 n'a plus à mentionner l'obligation de procéder à une pesée des intérêts, car l'art. 23a dispose que celle-ci s'applique à tous les projets prévus hors de la zone à

bâtir. Le libellé du nouvel art. 23a s'écartera certes de celui de l'art. 24, let. b, de la loi en vigueur, mais le sens reste le même: une pesée de tous les intérêts en présence s'impose.

*Art. 24bis* Dispositions communes applicables aux constructions et aux installations existantes

L'*al. 1* s'inscrit dans les efforts déployés en vue de permettre aux cantons de procéder à un examen plus poussé des opportunités et des risques liés aux constructions en dehors des zones à bâtir et de leur donner plus d'influence dans ce domaine. D'une part, des possibilités inconnues du droit actuel sont créées (art. 18a et 24g) et, d'autre part, le régime des autorisations exceptionnelles prévues par le droit fédéral ne s'appliquera plus à tous les cas pour lesquels rien d'autre n'est expressément prévu.

Mise à part l'exception prévue à l'art. 24b, al. 1, LAT pour l'exercice d'une activité accessoire non agricole sans lien étroit avec l'entreprise agricole, toutes les situations nécessitant une autorisation prévues par le droit fédéral vont certes conserver leur validité, également dans le domaine de l'utilisation ultérieure de bâtiments existants construits légalement (art. 24a ss; étant précisé que, en raison de l'interdiction de changement d'affectation prévue par l'art. 23d, al. 2, 3<sup>e</sup> phrase, et par l'art. 23e, al. 2, l'art. 24a ne sera dans les faits applicable, une fois le nouveau droit entré en vigueur, que pour les constructions et installations légalement construites avant cette entrée en vigueur). Elles ne devront cependant trouver application que si et dans la mesure où le droit cantonal les déclare expressément applicables, étant précisé que le droit cantonal peut également différencier l'application au niveau régional. Elles deviennent par conséquent des normes attributives de compétence, comme c'était déjà le cas de janvier 1980 à août 2000 pour l'art. 24, al. 2, LAT dans sa teneur de l'époque, et de septembre 2000 à août 2007 pour l'art. 24d.

Que les cantons puissent décider eux-mêmes si, où et dans quelle mesure ils veulent faire usage des dispositions de «recyclage des bâtiments» (appelées ainsi parce qu'elles présupposent l'existence d'une construction ou installation érigée légalement) ne change rien au fait que les limites de ce qui est admissible selon ces dispositions demeurent réglées de manière exhaustive par le droit fédéral. En vertu de la primauté du droit fédéral, les dispositions cantonales ne doivent pas être appliquées dans la mesure où elles conduisent à des autorisations qui excèdent ces limites. Comme auparavant, le Tribunal fédéral pourra examiner librement la question de savoir si les limites du droit fédéral sont respectées dans un cas concret. La transformation en norme attributive de compétence ne change rien en ce qui concerne la qualification de tâche de la Confédération au sens de l'art. 2 LPN.

L'*al. 2* reprend pour l'essentiel l'art. 24d, al. 3, LAT et l'art. 43a OAT. Le critère selon lequel l'autorisation de construire ne doit pas impliquer une construction de remplacement que n'imposerait aucune nécessité est abandonné parce qu'il est compris dans la let. a. Le critère d'aptitude de la deuxième partie de la phrase de l'art. 24d, al. 3, let. a, LAT (qui n'a pas de pendant à l'art. 43a OAT) n'a de signification que dans le contexte des constructions et des installations dignes de protection (art. 24d) et demeure par conséquent à cet endroit (art. 24d, al. 2, let. a<sup>er</sup>). La pesée



de tous les intérêts en présence, telle que prévue par les art. 24d, al. 3, let. e, et 43a, let. e, OAT est désormais inscrite à l'art. 23a, de sorte qu'elle ne figure plus dans l'al. 2 commenté ici.

La *let. a* coïncide largement avec la première partie de phrase de l'art. 24d, al. 3, let. a, LAT et correspond, sur le plan du contenu, à l'art. 43, let. a, OAT.

Le contenu de la *let. b* coïncide avec celui des art. 24d, al. 3, let. c, LAT et 43a, let. c, OAT. Il s'écarte volontairement du principe de solidarité du service public: la personne qui jouit du privilège d'exercer sur un terrain bon marché en dehors de la zone à bâtir une activité qui devrait en réalité avoir lieu en zone à bâtir et qui, en dehors des zones à bâtir, n'est pas conforme à l'affectation de la zone et dont l'emplacement n'est pas imposé par sa destination, doit au moins avoir l'obligation de payer elle-même les frais d'équipement y relatifs et ne pas pouvoir les répercuter sur la collectivité. S'agissant de l'équipement de constructions agricoles, le principe de solidarité du service public reste cependant applicable là où il est inscrit comme tel dans la loi.

La *let. b* ne constitue pas un état de fait permettant une autorisation. Il s'agit d'une condition d'octroi supplémentaire qui doit être remplie afin que des autorisations selon les art. 24a à 24g puissent être octroyées.

La *let. c* coïncide largement avec l'art. 24d, al. 3, let. d, LAT et avec l'art. 43a, let. d, OAT. Il est dorénavant précisé que l'exploitation agricole ne doit être *ni entravée ni menacée*. Ceci en particulier en raison du fait que l'agriculture est de plus en plus confrontée à des plaintes en raison d'immissions sur des utilisations non conformes à l'affectation de la zone, ce qui est problématique.

Dans le droit en vigueur, les art. 24d, al. 3, LAT et 43a OAT sont principalement conçus comme des conditions d'octroi d'une autorisation. Une fois l'autorisation octroyée, les conditions d'octroi ne peuvent plus déployer d'effets dans la mesure où l'autorisation n'a pas été assortie de conditions ou de charges. Par exemple, s'il s'avère par la suite qu'une utilisation non conforme à l'affectation de la zone entrave ou menace l'exploitation agricole, il faut un autre instrument pour assurer la priorité de l'agriculture. C'est pourquoi l'al. 3 prévoit qu'une autorisation devient caduque de par la loi dès que les conditions de l'al. 2 ne sont plus réalisées. Il en résulte une situation juridique très semblable à celle de la condition d'octroi selon l'art. 23d. Les conséquences juridiques de l'art. 23d, al. 2 et 3, sont par conséquent déclarées applicables par analogie.

#### *Art. 24a, titre et al. 1, phrase introductive*

L'art. 24a reste inchangé en termes de contenu. Les titres du chap. 4 et de la section 3 indiquant déjà clairement qu'il ne s'agit que de constructions et d'installations hors de la zone à bâtir, il a été possible de supprimer la précision correspondante dans la phrase introductive de l'al. 1.

Il est important de garder à l'esprit l'interdiction de changement d'affectation selon les art. 23d, al. 2, 3<sup>e</sup> phrase, et 23e, al. 2, qui prime l'art. 24a. De fait, l'art. 24a devient ainsi une disposition transitoire. Afin de ne pas créer de confusion inutile, on renonce toutefois à déplacer cette norme, bien connue dans la doctrine et la jurispru-

dence, dans les dispositions transitoires et à lui attribuer un nouveau numéro d'article.

Il faut en outre tenir compte du fait que l'art. 24a devient une norme de délégation (cf. art. 24<sup>bis</sup>, al. 1, et le commentaire y relatif).

*Art. 24b, al. 1 et 1<sup>bis</sup>*

Les activités accessoires non agricoles selon l'art. 24b, al. 1, LAT, soit les activités accessoires sans lien étroit avec l'entreprise agricole, font depuis longtemps l'objet de critiques pour diverses raisons. Les milieux industriels critiquent la distorsion de la concurrence à l'égard des entreprises commerciales implantées à l'intérieur de zones à bâtir. Du point de vue de l'aménagement du territoire, les entreprises commerciales situées en dehors des zones à bâtir sont problématiques de manière générale. Enfin, le fait que l'art. 24b, al. 1, LAT ne soit pas approprié pour les entreprises florissantes, car des limites étroites sont posées à la poursuite de la croissance ou même à la professionnalisation, n'est pas satisfaisant. Avec des autorisations selon l'art. 24b, al. 1, LAT, le risque de créer des situations qui ne satisfont finalement personne est grand. C'est probablement la raison pour laquelle cette disposition n'a pas été d'une grande importance pratique, pour autant qu'on puisse en juger. Il n'est d'ailleurs pas prévu de la maintenir dans le sens initial.

Il existe cependant un champ d'application très spécifique que les problèmes décrits concernent dans une mesure beaucoup plus faible: la production de poissons, d'insectes et d'autres organismes semblables qui ne sont pas couverts par l'art. 23h, al. 1, et servent à l'alimentation humaine et animale. Ce secteur est certes très proche de l'agriculture, mais ne présente pas de lien suffisant avec une entreprise agricole, tel que prévu par l'art. 24b, al. 1<sup>bis</sup>, LAT. La suppression pure et simple de l'art. 24b, al. 1, LAT ferait disparaître la possibilité d'installer une production de ce genre dans des constructions et des installations existantes qui ne sont plus utilisées à des fins agricoles (même si elles ne tombent pas encore sous l'obligation de démolir selon l'art. 23d) en tant que complément à l'exploitation agricole existante.

Le champ d'application de l'art. 24b, al. 1, LAT est donc limité en conséquence. Il est renoncé au critère actuel selon lequel le revenu complémentaire doit être nécessaire à la subsistance de l'entreprise agricole. La possibilité d'installer une production de ce genre, si toutes les autres conditions sont remplies, doit également être accordée à des entreprises dynamiques et viables.

Les poissons et les insectes ne sont pas considérés comme des produits agricoles au sens de la législation sur l'agriculture et leur production n'est donc pas non plus une exploitation agricole au sens de l'art. 23h, al. 1. La relation étroite avec la production agricole est cependant évidente, en particulier quand il est prévu de produire ces organismes à des fins alimentaires. La production de poissons et d'autres animaux vivant dans l'eau, comme les crevettes, occupe actuellement le devant de la scène. Suite à l'admission des insectes en tant que denrées alimentaires, leur production peut aussi gagner rapidement en importance pratique. Afin de ne pas créer de problèmes de délimitation inutiles, les poissons et les insectes sont mentionnés à titre d'exemple, mais le champ d'application est étendu aux organismes en général.

L'accent est mis sur l'utilisation des organismes comme denrées alimentaires, c'est-à-dire pour la consommation par l'être humain. Mais on peut aussi envisager, par exemple, que des insectes soient élevés pour être utilisés ensuite sous une forme appropriée pour enrichir l'alimentation des porcs. Comme il serait de toute façon presque impossible de contrôler si les organismes sont vraiment tous consommés par des humains, une limitation en ce sens ne pourrait pratiquement pas être imposée ni contrôlée.

A l'*al. 1<sup>bis</sup>*, seule la première phrase est adaptée au nouvel al. 1. La disposition reste inchangée sur le fond.

Comme pour l'art. 24*a*, il convient de tenir compte de l'interdiction de changement d'affectation conformément aux art. 23*d*, al. 2, 3<sup>e</sup> phrase, et 23*e*, al. 2, qui priment également l'art. 24*b*.

Il faut en outre tenir compte du fait que l'art. 24*b* devient une norme de délégation (cf. art. 24<sup>bis</sup>, al. 1, et commentaire y relatif).

#### *Art. 24c, titre et al. 1, 3 et 5*

L'ajout de l'al. 3 à l'art. 24*c* dans le cadre de la révision partielle du 23 décembre 2011 de la LAT fait que cet article concerne désormais aussi les bâtiments d'habitation utilisés d'une manière conforme à l'affectation de la zone au moment où le bien-fonds a été attribué à un territoire non constructible au sens du droit fédéral. Le titre actuel («Constructions et installations existantes sises hors de la zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone») doit dès lors être précisé. Les bâtiments érigés selon l'ancien droit sont ceux qui existaient déjà au moment où le bien-fonds a été attribué à un territoire non constructible au sens du droit fédéral, c'est-à-dire en général le 1<sup>er</sup> juillet 1972 (d'où le titre de l'art. 42 OAT en vigueur). Relèvent toutefois aussi de l'ancien droit les bâtiments érigés conformément au droit dans une zone à bâtir et affectés ultérieurement à une zone non constructible (ou qui sont encore susceptibles de l'être, par exemple en application de la révision partielle du 15 juin 2012 de la LAT).

En termes de contenu, l'art. 24*c* demeure inchangé. Il est à noter que les al. 2 et 4 ne sont pas touchés par la révision, de sorte qu'ils ne font l'objet d'aucune mention particulière, ni dans le projet de loi ni dans le présent commentaire.

La précision indiquant qu'il s'agit de bâtiments situés hors de la zone à bâtir peut être supprimée étant donné que les titres du chap. 4 et de la section 3 l'indiquent déjà clairement. L'art. 24*c*, al. 3, 2<sup>e</sup> phrase, LAT est désormais couvert par l'art. 24<sup>bis</sup>, let. a et c, et peut de ce fait être supprimé. Il en va de même pour l'art. 24*c*, al. 5, LAT, qui est désormais couvert par l'art. 23*a*.

La mention du critère de légalité, qui n'intervient qu'à l'al. 2, pourrait laisser croire que les bâtiments érigés illégalement sont aussi susceptibles, en vertu de l'al. 1, de bénéficier de la situation acquise. Le fait que ce n'est pas le cas est clair et n'a jamais posé de problème par le passé. Il n'y a donc pas lieu de créer une insécurité en reformulant cette disposition.

Il faut tenir compte du fait que l'art. 24*c* devient une norme de délégation (cf. art. 24<sup>bis</sup>, al. 1 et les commentaires y relatifs)

*Art. 24d, titre et al. 1, 1<sup>bis</sup>, 2, let. a<sup>bis</sup> et a<sup>ter</sup>, et 3*

L'*al. 1* précise d'une part que les bâtiments d'habitation agricoles peuvent être utilisés à des fins d'habitation non agricole (et donc en particulier loués à des personnes qui ne travaillent pas dans l'agriculture), pendant les périodes où il n'y a pas de besoin d'utilisation conforme à l'affectation de la zone (soit en particulier pour l'agriculture) ou imposée par sa destination. Vu qu'en cas de besoin, les bâtiments d'habitation agricoles devraient logiquement être disponibles pour l'agriculture et non pas mis sur le marché du logement – souvent en tant qu'objets de luxe –, une autorisation est d'autre part nécessaire pour une location à des fins non agricoles. S'il existe un besoin agricole (ou exceptionnellement aussi un autre besoin conforme à l'affectation de la zone ou imposé par sa destination), la priorité revient à ces utilisateurs. Cette conséquence est aussi logique à la lumière du principe de la primauté de l'agriculture inscrit à l'art. 16, al. 4, 1<sup>re</sup> phrase. L'habitation sans rapport avec l'agriculture doit en tout état de cause être similaire à l'utilisation initiale à des fins d'habitation agricole.

Dans les communes présentant une proportion de résidences secondaires supérieure à 20 %, un logement ne peut être loué à titre de logement de vacances que s'il a été créé selon l'ancien droit au sens de l'art. 10 LRS, c'est-à-dire s'il a été créé de manière conforme au droit en vigueur avant le 11 mars 2012 ou était au bénéfice d'une autorisation définitive à cette date (art. 10 en lien avec l'art. 11, al. 1, LRS). Les habitations construites après cette date dans les communes présentant une proportion de résidences secondaires supérieure à 20 % ne peuvent plus être utilisées qu'à titre de résidence principale (art. 2, al. 2, LRS) ou de logement assimilé à une résidence principale selon l'art. 2, al. 3, LRS.

La nouvelle réglementation sert également à prévenir les abus tels que ceux sur lesquels le Tribunal fédéral s'est prononcé dans son arrêt 1C\_135/2016 du 1<sup>er</sup> septembre 2016. Au consid. 3.3 de cet arrêt, le Tribunal fédéral a retenu que les bâtiments qui sont dès le début utilisés d'une manière non conforme à l'affectation de la zone sont formellement et matériellement illégaux.

L'*al. 1<sup>bis</sup>* concerne les bâtiments d'habitation agricoles relevant du nouveau droit qui ne sont plus utilisés à des fins agricoles. Les bâtiments relevant du nouveau droit sont ceux qui ont été construits à un moment auquel le bien-fonds avait déjà été attribué à un territoire non constructible au sens du droit fédéral (les bâtiments relevant de l'ancien droit tombent sous le coup de l'art. 24c; voir le commentaire s'y rapportant). Les bâtiments relevant du nouveau droit ne peuvent être modifiés que dans la mesure où ces modifications sont indispensables pour un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou pour un assainissement énergétique (*let. a*). L'exigence selon laquelle l'aspect extérieur et la structure architecturale doivent pour l'essentiel demeurer inchangés (*let. b*) est en outre reprise de l'art. 24d, al. 3, let. b, LAT. Il est également précisé qu'il ne peut être fait usage de ces possibilités que pour les habitations qui sont conservées dans leur substance.

De fait, l'*al. 1<sup>bis</sup>* relève l'actuel art. 42a OAT au niveau de la loi formelle. Pour savoir quand un agrandissement est réputé indispensable à un usage d'habitation

répondant aux normes usuelles, on peut se référer aux explications relatives à l'art. 42a OAT<sup>24</sup>.

Les éventuelles soustractions au champ d'application, qui seront évaluées de manière plus restrictive à l'avenir sur la base de l'art. 24<sup>bis</sup>, al. 2, doivent être coordonnées avec les autorités compétentes en matière d'aménagement du territoire. Il s'agit là d'une obligation découlant déjà de l'art. 25a LAT. Pour évaluer le besoin d'utilisation à des fins agricoles, il convient d'effectuer une analyse interentreprises dans la partie du territoire concernée. Si un besoin d'utilisation à des fins agricoles refait surface après la soustraction du champ d'application et la vente, il convient de revenir sur l'approbation d'une utilisation non conforme à l'affectation de la zone éventuellement octroyée entre-temps (art. 24<sup>bis</sup>, al. 3).

L'al. 2 reste en grande partie inchangé puisque seules les nouvelles let. a<sup>bis</sup> et a<sup>ter</sup> lui sont adjointes. Cela tient au fait que l'art. 24d, al. 3, est transféré pour l'essentiel à l'art. 24<sup>bis</sup> et que les critères non transférés doivent être intégrés dans l'al. 2. L'optique de la let. a<sup>bis</sup> est cependant revue. Dans le cas de bâtiments protégés selon l'art. 24d, al. 2, LAT pour lesquels des exigences élevées en matière de protection devaient déjà être appliquées, l'objectif de protection fixait déjà des limites nettement plus étroites que l'art. 24d, al. 3, let. b, LAT. Cela doit désormais être traduit dans le texte de la loi, en ce sens que la nouvelle let. a<sup>bis</sup> n'exige pas simplement que l'aspect extérieur et la structure architecturale restent pour l'essentiel inchangés, mais prévoit que ce qui rend les bâtiments dignes de protection doit être entièrement préservé. Le respect de cette obligation ne peut être évalué qu'en prenant en considération l'environnement dans lequel se trouvent les bâtiments. Il en résulte que des objectifs de protection concernant les alentours peuvent être fixés dans une décision de mise sous protection.

Il faut tenir compte du fait que l'art. 24d devient une norme de délégation (cf. art. 24<sup>bis</sup>, al. 1, et le commentaire y relatif).

#### *Art. 24e, al. 5 et 6*

La disposition entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014 est reprise sans modification sur le fond.

L'art. 24e, al. 5, LAT est désormais en grande partie couvert par les art. 24<sup>bis</sup>, 23a et 23b. Ne manque dans ces dispositions que le critère de la conservation de l'aspect extérieur et de la structure architecturale. C'est la raison pour laquelle il est ancré à l'al. 5, en lieu et place du renvoi actuel à l'art. 24d.

L'al. 6, 3<sup>e</sup> phrase, habilite à présent le Conseil fédéral à également prévoir la reconstruction de bâtiments annexes de petite taille détruits par les forces de la nature. Cette disposition donne suite à la motion 16.3622 de la CEATE-CE «Aménagement du territoire et détention de petits animaux de rente à titre de loisir». La reconstruc-

<sup>24</sup> Office fédéral du développement territorial, Explications relatives à l'article 42a de l'OAT, version 2, Berne, août 2004, disponible sur Internet à l'adresse [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch)  
> Développement et aménagement du territoire > Droit de l'aménagement du territoire > Construction hors de la zone à bâtir.

tion rompt avec la logique de «recyclage des bâtiments» qui sous-tend les art. 24a à 24f. Elle ne doit donc entrer en ligne de compte que pour des raisons valables. Etant donné que cette exception n'est admise que pour les bâtiments annexes de petite taille ayant été détruits par les forces de la nature, elle semble constituer un complément raisonnable.

Il faut en outre tenir compte du fait que l'art. 24e devient une norme de délégation (cf. art. 24<sup>bis</sup>, al. 1, et le commentaire y relatif).

*Art. 24f*            Constructions et installations à usage commercial relevant de l'ancien droit

La restructuration des dispositions afférentes aux constructions hors de la zone à bâtir permet d'améliorer la systématique en intégrant l'art. 37a LAT aux art. 24 ss. Le titre est adapté à celui de l'art. 24c.

Il faut tenir compte du fait que l'art. 24f devient une norme de délégation (cf. art. 24<sup>bis</sup>, al. 1, et le commentaire y relatif).

*Art. 24g*            Dérogations aux art. 24c, 24d et 24f

Cette disposition règle la méthode de planification et de compensation pour les cas dans lesquels certaines utilisations spécifiques et leur compensation sont autorisées directement l'autorisation exceptionnelle, sans qu'il soit nécessaire d'inscrire les possibilités correspondantes dans le plan d'affectation.

L'al. 1 renvoie aux prescriptions applicables au niveau du plan directeur, décrites à l'art. 8d. Il précise en outre qu'une procédure selon l'art. 24g est uniquement ouverte pour certaines possibilités de construction et d'utilisation restreintes à certaines thématiques. Les art. 24c, 24d et 24f (sur ce point, voir plus bas) supposent tous la présence d'une construction ou d'une installation existante. Il en va de même pour l'art. 24g. Cela ne suppose pas dans tous les cas un rapport physique avec une construction ou une installation existante, mais du moins une grande proximité spatiale, telle qu'elle est par exemple donnée dans le cas d'un groupe de bâtiments. Cet article ne saurait par contre servir de base pour les constructions entièrement nouvelles (celles-ci sont possibles dans le contexte de l'art. 18a, mais posent des exigences élevées en matière de compensation pour qu'il ne résulte pas d'utilisation globalement plus gênante). Comme déjà mentionné, seules peuvent être autorisées des dérogations aux situations nécessitant une autorisation prévues par le droit fédéral:

- Art. 24c: cette disposition se rapporte avant tout aux usages d'habitation relevant de l'ancien droit (en règle générale: constructions existant légalement en 1972; sur ce point, voir le commentaire relatif à cet article).
- Art. 24d: il est ici question, d'une part, des bâtiments d'habitation agricoles relevant du nouveau droit (en règle générale: érigés après 1972), visés à l'al. 1 de l'art. 24d, et, d'autre part, des constructions protégées selon l'al. 2 de l'art. 24d.

- Enfin, l'art. 24f (anciennement art. 37a LAT) se rapporte aux constructions à usage commercial relevant de l'ancien droit, érigées avant 1980.

Selon la *let. a*, il ne peut être fait usage des possibilités de l'art. 24g dans une procédure concrète d'autorisation de construire que dans la mesure où le plan directeur le prévoit expressément. De plus, le projet de construction doit se situer dans le périmètre dans lequel ces dérogations sont applicables (cf. art. 8d, al. 2, let. a).

La *let. b* précise que les autorisations de construire accordées sur la base de l'art. 24g visent non seulement à éviter une dégradation de la situation générale dans le territoire hors de la zone à bâtir, mais également à entraîner une amélioration de celle-ci. A la différence d'une procédure selon l'art. 18a, ce sont les mesures de compensation quantitative ou de compensation réelle qui sont ici prioritaires. Sans base dans un plan d'affectation, les chances de succès de mesures d'amélioration qui ne constituent pas en même temps une compensation quantitative sont minces. Cela signifie que les utilisations accrues selon l'art. 24g doivent être compensées par la démolition de constructions ou d'installations existantes de telle sorte qu'il n'en résulte pas de dégradation de la situation d'ensemble, mais au contraire une amélioration notable. Il ne doit pas en résulter des utilisations plus importantes et globalement plus gênantes (pour plus de détails, se rapporter aux commentaires sur l'art. 18a, al. 1, let. b). Il faut de plus observer les prescriptions du plan directeur relatives aux exigences minimales de la compensation et à leur garantie juridique selon l'art. 8d, al. 2, let. c.

La *let. c* vise à garantir l'exécution. Dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire, il faut par exemple garantir, au moyen de charges ou de conditions, que l'exécution des travaux ne commencera qu'une fois que les constructions et les installations prévues pour la compensation réelle auront été démolies.

L'art. 2 garantit que les utilisations accrues autorisées ne restent pas valables après la compensation. Si une construction démolie au sens de la compensation devait par exemple être rétablie (p. ex. en raison d'un besoin agricole ou imposé par sa destination), il faudrait suspendre l'utilisation autorisée selon l'art. 24g jusqu'à ce qu'une compensation satisfaisant aux exigences soit intervenue. Si le propriétaire foncier devait ne pas se donner les moyens de cette compensation (en ne cherchant pas une possibilité de compensation satisfaisant aux exigences et n'en étant pas prêt à payer le prix du marché), il faudrait en fin de compte ordonner la démolition de la construction autorisée selon l'art. 24g.

A titre d'exemple pour une procédure selon l'art. 24g, on peut mentionner la situation dans laquelle un canton souhaite préserver des paysages cultivés comprenant des constructions régionales typiques particulières. Comme ces constructions sont relativement petites au sein du territoire en question, un agrandissement de style contemporain dans le cadre des possibilités offertes par l'art. 24c est difficilement possible. Le canton souhaite pour cette raison accorder, à des endroits appropriés et bien desservis qui sont désignés dans le plan directeur, des possibilités de transformation plus généreuses qui doivent suffire aux exigences architecturales élevées. Pour la compensation, il prévoit principalement des bâtiments d'habitation gênants et qui ne sont plus utilisés (et généralement vides)

ni nécessaires à l'exploitation agricole. Une compensation au moyen de bâtiments d'exploitation agricole gênants qui ne sont plus nécessaires est également envisageable, mais les surfaces et les volumes devront être nettement surcompensés s'il ne doit pas en résulter d'utilisation globalement plus gênante (voir sur ce point les commentaires relatifs à l'art. 18a, al. 1, let. b, *in fine*).

#### Art. 24h

Les constructions hors de la zone à bâtir sont en grande partie réglées par le droit fédéral. En la matière, il convient donc que les sanctions pénales relatives à trois infractions qualifiées, à savoir le fait de construire sans autorisation (*let. a*), le fait d'obtenir une autorisation de construire au moyen d'indications erronées ou incomplètes (*let. b*) ou le fait de ne pas respecter une prescription de la police des constructions (*let. c*), soient réglées de manière unifiée par le droit fédéral. Par construire sans autorisation, on entend la non-observation de l'art. 22, al. 1, LAT. Comme d'après cette disposition les changements d'utilisation sont également soumis à autorisation, il est expressément renvoyé à cette infraction à la *let. a*.

Les dispositions pénales visent à renforcer l'exécution du droit fédéral de l'aménagement du territoire dans un domaine particulièrement menacé. Les infractions doivent être qualifiées de délits, ce qui se justifie par leur degré d'illicéité dans la mesure où il ne s'agit pas de peccadilles. Les infractions – comparables du fait de leur degré d'illicéité – punies par la LFAIE) et la LRS constituent également des délits. La qualification en tant que délit permet également de poursuivre des entreprises en vertu de l'art. 102, al. 1, du code pénal (CP)<sup>25</sup>, lorsque, en raison du manque d'organisation de l'entreprise, la responsabilité ne peut être imputée à aucune personne physique déterminée.

*Al. 3*: si, dans le cadre d'une procédure pénale, il s'avère qu'une infraction au sens des al. 1 ou 2 a eu une influence sur le résultat d'une procédure d'autorisation de construire, celle-ci constitue un motif de révision au niveau fédéral. Il revient alors à l'autorité compétente en matière d'octroi d'autorisations de construire ou à l'instance de recours d'examiner s'il convient de modifier ou d'annuler la décision concernée.

#### Art. 24i

Font l'objet d'enquêtes tant l'impact de l'exécution des dispositions sur les constructions hors zone à bâtir sur le développement spatial, le paysage et la culture du bâti que les dispositions légales et leur exécution afin de déterminer une éventuelle nécessité de changements. Le rapport sur l'impact des dispositions sur les constructions hors zone à bâtir peut aussi prendre la forme d'un message, au moyen duquel le Conseil fédéral propose les modifications nécessaires de la loi sur l'aménagement du territoire.

<sup>25</sup> RS 311.0



*Art. 25 titre et al. 2*

L'al. 2 étant transféré dans le nouvel art. 25<sup>bis</sup>, le titre de l'art. 25 doit être adapté en conséquence.

*Art. 25<sup>bis</sup> Compétence hors de la zone à bâtir*

La LAT ne contient aucune réglementation relative au rétablissement d'une situation conforme au droit. Cela ne constitue toutefois pas un problème dans la mesure où les règles matérielles dans le cadre desquelles il est possible d'octroyer une autorisation contiennent implicitement l'obligation de restaurer une situation conforme au droit en cas de modifications illégales. En revanche, il découle du droit en vigueur certaines incertitudes sur le plan des compétences. Par ailleurs, les expériences faites depuis l'entrée en vigueur de la LAT ont montré que l'injonction et l'exécution de la restauration d'une situation conforme au droit étaient problématiques dans nombre de cantons. Il est crucial, pour la crédibilité des règles relatives à la construction hors de la zone à bâtir, de procéder à une injonction et à une exécution efficaces et cohérentes de la restauration d'une situation conforme au droit. Il faut en toutes circonstances éviter d'en arriver au point où se retrouvent clairement désavantagés ceux qui respectent la loi. Il convient dès lors d'indiquer clairement dans la loi que, d'une part, la renonciation à la restauration d'une situation conforme au droit hors de la zone à bâtir est du ressort exclusif de l'autorité compétente pour l'examen des autorisations de construire correspondantes (al. 4). D'autre part et du fait de l'importance de ce sujet, il convient de donner un mandat clair en matière d'exécution (pour préserver l'autonomie organisationnelle des cantons, la disposition n'indique pas quelle autorité est compétente en matière de prescriptions de police des constructions):

- L'al. 2 souligne l'importance qu'il y a à restaurer une situation conforme au droit en ce qu'il charge explicitement l'autorité cantonale compétente de constater en temps utile, puis d'interdire immédiatement et de faire cesser de manière efficace toute utilisation non autorisée et d'ordonner sans délai et de faire exécuter la démolition des transformations non autorisées, si celles-ci ne s'avèrent pas admissibles dans une procédure d'autorisation ultérieure.

La différenciation temporelle a été sciemment choisie: toute modification ou utilisation illégale ne peut être immédiatement constatée. La disposition traduit l'idée que la constatation de constructions illégales requiert un certain effort. Des priorités peuvent et doivent ce faisant être fixées: plus un territoire est sensible et plus le comportement illégal est grave ou gênant, plus la constatation doit intervenir rapidement. Il est impératif de prendre prétexte de demandes d'autorisations de construire entrantes ou de nécessaires clarifications de police des constructions pour contrôler globalement la situation sur place.

Sur les territoires qui demandent une attention particulière, des efforts spéciaux de la police des constructions seront également nécessaires à l'avenir, par exemple les territoires dans lesquels l'art. 39, al. 2, OAT (cf. art. 39, al. 5, OAT) trouve application ou en lien avec des améliorations de la situation d'ensemble selon les art. 18a et 24g.

- L'*al.* 3 laisse néanmoins à l'autorité cantonale compétente pour les autorisations la possibilité d'agir dans le domaine du droit de la surveillance en lieu et place de la police des constructions. En ce sens, l'autorité cantonale peut à tout le moins édicter des injonctions à titre subsidiaire et notamment menacer d'une mesure de substitution et la faire exécuter.
- La restauration d'une situation conforme au droit suppose certes, pour des motifs d'ordre constitutionnel, que soit préalablement mené un examen de la proportionnalité. Une injonction de restauration d'une situation conforme au droit ne se révèle non proportionnelle que lorsque la dérogation à la loi est minime et que les intérêts généraux lésés ne justifient pas le dommage que le propriétaire est susceptible de subir du fait de la restauration d'une situation conforme au droit. En la matière, un simple changement d'affectation constitue déjà une violation grave d'un des principes fédéraux d'aménagement du territoire considérés comme les plus importants au regard de la jurisprudence du Tribunal fédéral, à savoir le principe de la séparation entre territoire constructible et territoire non constructible (ATF 132 II 21, consid. 6.4, p. 40). L'*al.* 4 précise donc explicitement que la renonciation à la restauration d'une situation conforme au droit hors de la zone à bâtir n'est possible que dans des cas exceptionnels, tel que par exemple celui d'une construction souterraine présentant une hauteur de plafond supérieure à celle autorisée dans les plans validés.

L'*al.* 1 de l'art. 25<sup>bis</sup> reprend en toutes lettres l'art. 25, al. 2, LAT en vigueur. Celui-ci a été transféré dans le nouvel art. 25<sup>bis</sup> pour des raisons de systématique.

#### *Art. 27a*

L'art. 27a est remplacé par l'art. 23f et peut donc être abrogé.

#### *Art. 34, al. 2, let. c*

L'adaptation de l'al. 2, let. c, découle de la restructuration de la systématique des dispositions relatives aux constructions hors de la zone à bâtir.

#### *Art. 36, al. 2*

L'art. 36, al. 2, LAT doit de toute manière être adapté, dans la mesure où l'art. 27a LAT, auquel se rapporte la dernière partie de la phrase, est déplacé et modifié. Cette partie de la phrase peut être biffée, puisque la modification faisant l'objet du présent message n'introduit pas de nouveaux cas d'autorisation pouvant être appliqués directement, sans que le canton puisse prendre des mesures contre une application trop étendue (par rapport à sa situation concrète).

#### *Art. 37a et 38*

L'art. 37a est remplacé par l'art. 24f et peut donc être abrogé. L'art. 38 est remplacé par l'art. 3 LRS et peut donc également être abrogé.

*Art. 38b* Disposition transitoire de la modification du ...

Cet article s'inscrit dans la continuité de l'art. 16*b*, al. 2, LAT. Il vise à garantir le maintien des bases légales requises pour les obligations de démolir s'appuyant sur l'ancien droit, c'est-à-dire celles qui ont été décidées avant l'entrée en vigueur de l'art. 23*d*, sur la base de l'art. 16*b* LAT ou du droit cantonal, le cas échéant aussi pour une mesure moins sévère, notamment en l'absence d'éléments témoignant de la subsistance à long terme de l'exploitation (art. 34, al. 4, let. c, OAT). Les conséquences juridiques recourent celles de l'art. 23*d*, al. 2. Les obligations de démolir décidées selon l'ancien droit ne donnent cependant lieu à aucun droit de gage légal au sens de l'art. 23*e*. Si, après la suppression de l'autorisation, une nouvelle autorisation peut être octroyée pour une utilisation conforme à l'affectation de la zone ou imposée par la destination, celle-ci est soumise à une obligation conditionnelle de démolir au sens de l'art. 23*d*.

## 5.2 Loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR)

*Art. 60, al. 1, let. e et j*

L'adaptation de la *let. e* actualise le renvoi à la loi sur l'aménagement du territoire.

La création, à la *let. j*, d'une nouvelle exception à l'interdiction de partage matériel et de morcellement régie par l'art. 58 LDFR pour les parcelles situées dans des zones agricoles spéciales a pour but de rendre ces parcelles disponibles, en cas de besoin, également pour d'autres personnes que les propriétaires.

*Art. 64, al. 1, let. h*

En vertu de la nouvelle *let. h*, les cantons et les communes pourront acquérir des terres agricoles pour que les zones agricoles spéciales soient utilisées conformément à leur affectation (concernant la garantie de la disponibilité, cf. le commentaire de l'art. 16*a*, al. 3, LAT). Cette possibilité ne doit naturellement pas mener à ce que la collectivité amasse des terres ou les utilise à d'autres fins que celle de garantir la disponibilité au sens de l'art. 16*a*, al. 3. Les terres ainsi acquises doivent être revendues à des candidats valables. Si le projet d'une zone agricole spéciale échoue définitivement, les terres doivent être vendues à un exploitant agricole.

*Art. 75, al. 1, let. f*

Cf. commentaire de l'art. 23*f*, al. 1, LAT.

## **6 Conséquences**

### **6.1 Remarque préliminaire**

L'avant-projet a, en 2015, fait l'objet d'une évaluation de la durabilité (EDD) et d'une analyse d'impact de la réglementation (AIR)<sup>26</sup>. Ces études ont été actualisées en vue de la consultation complémentaire portant sur de nouveaux éléments menée pendant l'été 2017 et en vue du projet de loi.

### **6.2 Conséquences pour la Confédération**

Une charge de travail supplémentaire pour la Confédération pourra en particulier résulter de la méthode de planification et de compensation, du fait de ses différentes procédures (art. 8*c* en relation avec l'art. 18*a* resp. art. 8*d* en relation avec l'art. 24*g*), et ce aussi bien dans le domaine du conseil et du soutien des cantons et communes que dans celui de l'examen et de l'approbation des plans directeurs cantonaux, par lesquels la méthode sera mise en œuvre. Par ailleurs, la surveillance de la mise en œuvre correcte des dispositions modifiées du droit fédéral sur la délimitation des zones agricoles spéciales (art. 16*a*) et des autres zones (art. 18, al. 1 et 1<sup>bis</sup>) et de l'application des dispositions relatives à l'obligation de démolir (art. 23*d* à 23*f*) exigera davantage de travail. De même, l'exécution du contrôle de l'impact prévu à l'art. 24*i* entraînera une charge de travail supplémentaire pour la Confédération. L'établissement de priorités et un regroupement de l'utilisation des ressources ne suffiront pas à prendre en charge l'intégralité de ces tâches supplémentaires. Pour que la Confédération soit en mesure de remplir rapidement et efficacement ses nouvelles tâches dans le domaine de l'aménagement du territoire et d'assumer correctement sa fonction de surveillance, il sera vraisemblablement nécessaire de créer trois postes supplémentaires à l'ARE. L'éventuelle charge de travail supplémentaire résultant pour l'Office fédéral de la culture n'est pas chiffrable actuellement. Les besoins effectifs en personnel supplémentaire seront encore évalués plus précisément et soumis au Conseil fédéral en même temps que les dispositions d'exécution.

### **6.3 Conséquences pour les cantons et les communes ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne**

Le projet n'apporte aucun changement fondamental en ce qui concerne la répartition des tâches dans le domaine de l'aménagement du territoire. La méthode de planification et de compensation permet toutefois de mieux tenir compte des besoins des

<sup>26</sup> Ecoplan: Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) und Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur 2. Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, Berne 2015, actualisé en 2017 et 2018 (en allemand); disponible sur [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch) > Développement et aménagement du territoire > Droit de l'aménagement du territoire > Révision de la LAT > Révision LAT 2.

cantons et des régions pour ce qui est des constructions hors de la zone à bâtir, ce qui renforce le rôle des cantons et la notion de subsidiarité. La Confédération garde néanmoins un rôle important en la matière, puisque les adaptations apportées aux plans directeurs cantonaux doivent lui être soumises pour approbation. Si un canton souhaite faire usage des possibilités offertes par la méthode de planification et de compensation, il doit être prêt à fournir en conséquence un surcroît de travail dans le domaine de la planification et de la mise en œuvre. Les compétences cantonales en matière d'exécution, pour ce qui est des constructions hors de la zone à bâtir, sont par ailleurs plutôt renforcées. Cela suppose toutefois que les cantons mobilisent les ressources nécessaires à cet effet. Les compétences cantonales sont en outre renforcées par le fait que les cantons pourront désormais décider eux-mêmes quelles exceptions figurant aux art. 24a à 24g sont applicables sur leur territoire et dans quelle mesure et lesquelles ne le sont pas. Le cadre maximal des possibilités de construction et d'utilisation admissibles restera cependant défini par la LAT.

Les *centres urbains et les agglomérations* sont peu concernés par le thème des constructions hors de la zone à bâtir. Ils le sont par contre bien plus par ceux de la planification en sous-sol et des espaces fonctionnels. Du fait de leur formulation générale dans le projet de loi, les principes relatifs à ces deux thèmes ne bouleverseront pas l'aménagement du territoire, mais ils contribueront à une planification plus complète et plus clairvoyante. C'est particulièrement important dans un environnement urbain complexe et dynamique et il faut y voir un facteur de sécurité pour les investissements et la planification.

Les *espaces ruraux et les régions de montagne* sont les plus concernés par les réformes dans le domaine des constructions hors de la zone à bâtir, car l'agriculture y joue un rôle important et les innovations se rapportant de près ou de loin à l'agriculture, par exemple en matière d'agrotourisme, influent sur leur développement économique. La méthode de planification et de compensation permet le cas échéant une meilleure prise en considération des particularités des espaces ruraux et des régions de montagne, mais elle implique des travaux de planification en conséquence de la part des cantons, des régions et des communes. Les effets économiques et sociaux dans ces espaces sont dans l'ensemble plutôt positifs, tout comme les conséquences pour l'environnement si l'obligation d'améliorer est appliquée de manière conséquente. Les espaces ruraux et les régions de montagne voient leur marge de manœuvre s'accroître quelque peu et, s'ils l'utilisent de manière responsable et prévoyante, les nouvelles règles auront un effet bénéfique.

## 6.4 Conséquences économiques

Les effets économiques du projet sont minimes, mais tendanciellement plutôt positifs.

La *réglementation sur les constructions hors de la zone à bâtir* est clarifiée et la méthode de planification et de compensation la rend plus souple, ce qui a des effets économiques positifs. La révision des dispositions peut avoir un effet positif sur certaines exploitations et négatif sur d'autres; l'un dans l'autre, les effets ne sont toutefois pas très différents de ceux générés par le droit actuel. Ils sont cependant

difficilement prévisibles car étroitement liés à l'exécution et à la dynamique économique qui sous-tend l'agriculture et les activités para-agricoles.

Les modifications constituent un obstacle pour les utilisations assimilées à des fins commerciales hors de la zone à bâtir sans lien étroit avec l'agriculture. Elles entraînent toutefois simultanément une élimination de la distorsion de la concurrence par rapport aux entreprises commerciales situées dans des zones à bâtir. A ce titre, la révision est avantageuse pour ces dernières, car elle va dans le sens de conditions identiques pour tous les acteurs.

Elle marque en outre un changement de système, puisque les autorisations de construire illimitées dans le temps *avec* preuve de la subsistance à long terme de l'exploitation sont abandonnées au profit d'autorisations *sans* cette preuve, mais limitées à la durée du besoin et assorties d'une obligation de démolir dès lors que ce besoin disparaît (obligation de démolir selon les art. 23d à 23f). Ce changement tend à simplifier les constructions hors de la zone à bâtir et confère à l'agriculture une marge de manœuvre plus importante.

Les nouveaux principes de *planification dans les espaces fonctionnels*, de *planification du sous-sol* et de *pesée des intérêts* ouvrent la voie à plus d'efficacité et d'anticipation en matière d'aménagement du territoire, ce qui est loin d'être négligeable dans un pays densément peuplé et enregistrant une multiplication des conflits d'utilisations et d'intérêts. L'économie suisse doit pouvoir s'organiser de manière efficace du point de vue territorial, optimiser ses coûts d'infrastructures à plus long terme et éviter de dégrader l'environnement: le projet de loi peut y contribuer, ne serait-ce que modestement. Il n'est pas à exclure que certaines planifications (en sous-sol notamment) occasionnent des surcoûts ou induisent des restrictions pour quelques entreprises isolées. Il est cependant impossible de le prévoir de manière plus précise, au vu de la formulation très générale donnée à ces principes.

## 6.5 Conséquences sociales

Les conséquences sociales du projet sont minimales. La sécurité juridique sera globalement renforcée: les prescriptions matérielles sur la construction ne sont que légèrement modifiées et il sera dans une large mesure possible de rester dans la continuité de l'actuelle pratique en matière d'autorisations. Certains points, comme la méthode de planification et de compensation, feront l'objet d'une période transitoire pendant laquelle les nouvelles dispositions devront être appliquées et donc interprétées par les cantons, les communes et les tribunaux.

La méthode de planification et de compensation permettra – si le canton concerné en a disposé ainsi dans son plan directeur – de renforcer les régions, dans la mesure où elles bénéficieront d'une marge de manœuvre accrue pour répondre à leurs besoins spécifiques.

## 6.6 Conséquences environnementales

Le projet de loi avec ses deux idées maîtresses de l'obligation de démolir et de la méthode de planification et de compensation a été conçu de telle manière à ce qu'il aboutisse à une meilleure protection des terres cultivables. L'obligation de rétablissement de l'état d'origine et le principe de compensation et de réhabilitation permettent une amélioration ou empêchent tout au moins une charge supplémentaire pour l'environnement. Par rapport au projet de juin 2017, la méthode de planification et de compensation a fait l'objet de précisions considérables et d'amendements, qui doivent entraîner une amélioration de la situation d'ensemble et la garantie que les mesures correspondantes seront mises en place. Les possibilités d'examen dont dispose la Confédération ainsi que le droit de recours des associations et le contrôle judiciaire soutiendront également ces améliorations.

A l'inverse, la preuve de la subsistance à long terme des exploitations disparaît dans certains cas, ce qui pourrait générer une légère recrudescence des constructions hors de la zone à bâtir, laquelle ne serait compensée qu'à plus long terme et jusqu'à un certain point par la démolition de bâtiments ne répondant plus à un besoin.

Les effets environnementaux concrets dépendront de la mise en œuvre des nouvelles règles relatives à l'obligation de démolir. Demeurent également ouvertes les questions de savoir comment la méthode de planification et de compensation sera appliquée et comment l'amélioration de la situation d'ensemble sera évaluée dans la pratique, si les améliorations seront vraiment des mesures supplémentaires qui ne seraient pas entreprises sinon et si les compensations se feront de manière minimaliste ou généreuse. Ces évolutions sont également fonction de nombreux autres facteurs qui ne peuvent être anticipés de manière fiable (pratique en matière d'exécution, évolution conjoncturelle dans les secteurs de l'agriculture, du commerce, de l'agrotourisme et du tourisme, politique agricole).

## 7 Aspects juridiques

### 7.1 Constitutionnalité

Le projet s'appuie sur l'art. 75, al. 1, Cst., qui donne à la Confédération la compétence de fixer les principes applicables à l'aménagement du territoire. Cet article constitutionnel comprend en même temps des exigences quant au contenu, qui doivent servir de base à la législation en matière d'aménagement du territoire (à ce sujet, voir aussi ch. 1.1).

Le principe de la séparation entre territoire constructible et territoire non constructible (dit principe de séparation) est l'un des principes fondamentaux de l'aménagement du territoire en Suisse et a rang constitutionnel. Les modifications proposées des dispositions concernant la construction hors des zones à bâtir tiennent compte de l'importance de ce principe. L'obligation de démolir proposée (art. 23*d* à 23*f*), qui vise une stabilisation du parc immobilier hors des zones à bâtir, souligne l'importance centrale du principe de séparation. Les dispositions relatives à la méthode de planification et de compensation (art. 8*c* en relation avec l'art. 18*a*, resp. art. 8*d* en relation avec l'art. 24*g*) visent à permettre aux cantons de répondre à des besoins

spécifiques dans le territoire non constructible, sans toutefois affaiblir le principe de séparation. Ceci est assuré par le fait que les utilisations correspondantes doivent conduire à une amélioration de la situation d'ensemble dans le territoire en question et ne doivent pas entraîner d'utilisations plus importantes ou plus gênantes. Ces prescriptions constituent du droit fédéral directement applicable. Le Tribunal fédéral dispose dès lors d'un libre pouvoir d'examen pour en contrôler l'application et les organisations habilités à recourir en vertu de l'art. 12 LPN peuvent en attaquer les violations.

Une protection efficace des terres cultivables et du paysage ouvert implique de mettre un frein à de possibles tendances au mitage. Les prescriptions précisées relatives à la délimitation de zones spéciales selon l'art. 18 et de zones agricoles spéciales (art. 16a) y contribuent grandement. Contrairement au droit en vigueur, les travaux de transformation pour des activités accessoires non agricoles qui ne sont pas étroitement liées à l'entreprise agricole (p. ex. menuiseries ou garages) ne doivent plus être admissibles (art. 24b). Ces activités accessoires relativisent trop fortement le principe de séparation. Pour ce qui concerne les constructions hors de la zone à bâtir, il est par ailleurs impératif qu'une autorité cantonale ne soit pas impliquée uniquement pour les autorisations, mais également dans le cadre des décisions relatives au rétablissement d'une situation conforme au droit (art. 25<sup>bis</sup>). Cette mesure organisationnelle est indispensable à l'application cohérente des prescriptions pertinentes. Les dispositions pénales proposées à l'art. 24h poursuivent le même but.

En ce qui concerne l'aménagement du territoire par espaces fonctionnels, la disposition proposée (art. 2, al. 1<sup>bis</sup>) tient compte des doutes de nature constitutionnelle soulevés contre le projet mis en consultation. Elle se limite à astreindre la Confédération, les cantons et les communes à collaborer dans les domaines qui sont en corrélation sur les plans fonctionnel et spatial, dans la mesure où la réalisation des buts et des principes de l'aménagement du territoire l'exige. Cette concrétisation est couverte par le mandat général de collaboration inscrit à l'art. 75, al. 2, Cst. L'art. 3, al. 5, proposé tient compte de l'importance croissante du sous-sol en instituant une obligation globale de coordination. La Confédération est autorisée à imposer une telle obligation en vertu de sa compétence de légiférer selon l'art. 75, al. 1, Cst.

## **7.2                                   Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

Le projet est compatible avec le droit international applicable à la Suisse.

## **7.3                                   Frein aux dépenses**

Le présent projet ne génère aucune nouvelle disposition relative aux subventions et ne décide d'aucun nouveau crédit d'engagement ou plafond de dépenses. Il ne découle dès lors du projet aucune disposition assujettie au frein de dépenses.