



5 décembre 2014

2^e étape de la révision de la LAT Commentaires relatifs aux articles

Dans les commentaires ci-après, les dispositions du projet sont citées sans mention de la loi. Lorsqu'un renvoi est fait à la LAT, il porte en principe sur le droit en vigueur.

Article 1

Alinéa 2

Même si le libellé des lettres b^{bis} et d n'a pas été modifié, il convient de préciser ce qui suit: la création et le maintien d'un milieu bâti favorable à l'exercice des activités économiques, tels qu'ils sont prévus par la lettre b^{bis}, incluent les mesures visant à mettre à disposition les surfaces nécessaires au commerce, à l'industrie et aux services. En outre, les mesures visant à protéger les terres cultivables concourent également à garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays (let. d).

Lettre a

L'alinéa 2 détaille les objectifs énoncés à l'alinéa 1. L'utilisation mesurée du sol constitue l'objectif central de l'aménagement du territoire. Elle comporte deux aspects, l'un quantitatif et l'autre qualitatif. Du point de vue quantitatif, l'utilisation mesurée du sol impose d'endiguer la consommation de surfaces. Sous l'angle qualitatif, elle suppose une attribution spatiale optimale des différentes utilisations. A cet égard, la prise en compte des fonctions que doit remplir le sol revêt une grande importance: selon leurs propriétés, les sols remplissent diverses fonctions (production, mais aussi régulation et espace de vie) et fournissent par conséquent un large éventail de services à la société et au milieu naturel. Il est indispensable que ces fonctions soient prises en compte pour que les sols remplissant des fonctions particulièrement importantes pour l'environnement et la société soient utilisés avec la parcimonie et le ménagement appropriés.

La biodiversité est un fondement de la vie sur Terre et constitue dès lors un élément vital pour l'être humain. Ce terme désigne la multitude d'écosystèmes, d'espèces et de gènes existant sur notre planète. En un mot, la biodiversité, c'est la vie. La biodiversité est source de nourriture, elle influe sur le climat, elle préserve la qualité des eaux et de l'air, elle contribue à la richesse des sols et elle offre aux gens des espaces de détente. Tout recul de la biodiversité entraîne une diminution des services rendus par les écosystèmes et, à ce titre, compromet le développement durable de l'économie et de la société¹. L'aménagement du territoire étant appelé à contribuer de manière importante au maintien de la biodiversité, il convient d'inscrire cet objectif dans la loi sur l'aménagement du territoire. Le terme «biodiversité» figure également dans la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr; RS 910.1).

¹ Cf. Stratégie Biodiversité Suisse du 25 avril 2012, p. 5.

Lettre c^{bis}

L'obligation de coordonner les activités ayant un effet sur l'organisation du territoire et d'ordonner le développement territorial figure déjà dans l'article en vigueur, qui est repris pratiquement tel quel à l'alinéa 1 («La Confédération, les cantons et les communes coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et ils s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays.»). Le complément proposé vise toutefois à clarifier cette exigence pour ce qui a trait aux espaces fonctionnels. Ce terme est défini à l'article 1, alinéa 3.

Ce même objectif est poursuivi, notamment, par les dispositions énoncées aux articles 2a, alinéa 2, 5b et 8, alinéa 1, lettre a^{bis}.

Lettre d^{bis}

Cet objectif a été formulé afin de mettre en évidence le fait qu'il est aussi possible de soutenir une utilisation plus économe et plus efficace des ressources énergétiques – renouvelables ou non – par des mesures d'aménagement du territoire. Ainsi, en coordonnant l'urbanisation et les transports, l'aménagement du territoire peut contribuer de manière décisive à une utilisation efficace de l'énergie. Dans le même ordre d'idées, il peut être opportun de considérer les méthodes de construction énergétiquement efficaces et le recours aux énergies renouvelables comme étant la norme dans le cadre de prescriptions d'aménagement, de sorte à voir comme un élément perturbateur l'absence de telles mesures (et non leur application). L'article 15b prévoit une règle spéciale en ce qui concerne les prescriptions cantonales de construction.

Lettre d^{ter}

Les dangers naturels font partie des données naturelles dont doivent tenir compte, conformément à l'article 1, alinéa 1, LAT, la Confédération, les cantons et les communes dans le cadre de l'aménagement du territoire. S'ils ne sont pas pris en compte, ces dangers peuvent faire des victimes (morts ou blessés) et endommager gravement des biens d'une valeur notable. Or, des mesures d'aménagement du territoire peuvent protéger efficacement les personnes et les biens d'une valeur notable contre les dangers naturels car elles permettent d'éviter, si la menace va en s'accroissant (p. ex. du fait du changement climatique), que le potentiel de dommages, et donc le risque, ne continuent à augmenter dans les secteurs concernés. L'article 1, alinéa 2, lettre d^{ter}, demande par conséquent à la Confédération, aux cantons et aux communes de prendre les mesures d'aménagement aptes à assurer une protection appropriée contre les dangers naturels. Ce point est essentiel pour le développement durable du pays.

La Confédération, les cantons et les communes sont tenus, dans le cadre du développement de l'urbanisation et des infrastructures, de veiller à ce qu'aucune construction ou installation nouvelle ne soit bâtie dans des secteurs à risque. Si cela leur est impossible, ils doivent s'employer à limiter autant que faire se peut les dommages potentiels, par une construction adaptée au danger encouru (notamment via des mesures de protection des objets) ou par une utilisation tenant compte du danger.

Alinéa 3

Cette disposition donne une définition succincte du phénomène des espaces fonctionnels. On appelle espace fonctionnel un territoire composé de zones étroitement imbriquées du point de vue économique, social ou écologique et donc complémentaires. Depuis longtemps en Suisse, nombre d'espaces fonctionnels dépassent largement les frontières institutionnelles. Les espaces métropolitains constituent ainsi un type d'espace fonctionnel particulièrement étendu, complexe et important sur le plan économique. Du fait des interdépendances existant entre les collectivités, les défis territoriaux à relever peuvent souvent être maîtrisés de façon plus satisfaisante si les acteurs concernés unissent leurs forces. Sont au premier plan à cet égard les *interdépendances effectives* (notamment les flux

pendulaires, mais aussi d'autres interdépendances mesurables², pour peu qu'elles aient un effet sur le développement territorial).

Article 2

Alinéa 1

Il s'agit ici d'indiquer expressément que l'établissement des plans d'aménagement inclut l'élaboration des études de base requises. Celles-ci comprennent par exemple les enquêtes et les études se rapportant à différents domaines, comme l'évolution antérieure et l'état actuel du territoire urbanisé, des infrastructures (transports, équipement, constructions et installations publiques) et des terres cultivables, en particulier les surfaces d'assolement. Mais les études de base peuvent aussi avoir pour objet les zones de protection du paysage et d'autres zones protégées, les secteurs menacés par des dangers naturels ou par des nuisances; elles peuvent également porter sur la gestion des conséquences du changement climatique³ ou les évolutions démographiques. De bonnes études de base facilitent la coordination entre aménagement du territoire et planification sectorielle, et plus spécifiquement aussi entre aménagement du territoire et protection de l'environnement.

L'obligation d'aménager le territoire impose donc aussi à la Confédération, aux cantons et aux communes de tenir compte des autres planifications ayant force obligatoire pour les autorités dans le domaine considéré. Cet aspect est également souligné à l'article 5c, alinéa 1, et à l'article 9.

Alinéa 3

L'évaluation des effets probables d'une mesure d'aménagement fait partie des principales tâches incombant à une autorité de planification. C'est en effet la seule manière d'identifier le besoin de coordination. L'ordonnance fait d'ores et déjà obligation aux autorités de planification d'apprécier, dans le cadre de la pesée des intérêts, les implications éventuelles de leurs décisions d'aménagement (art. 3, al. 1, let. b, OAT). De plus, l'article 47 OAT prévoit déjà une évaluation des incidences au niveau du plan d'affectation.

Cet article vise à inscrire dans la loi cette évaluation des incidences et à imposer son application au niveau du plan sectoriel, du plan directeur et du plan d'affectation. Il s'agit là de mettre en place un soutien et un contrôle des planifications, méthodiques et intégrés aux processus, dans le but de renforcer la qualité des planifications. L'évaluation des incidences permettra aux autorités de planification d'anticiper, niveau après niveau, les effets (combinés) à attendre sur l'environnement, la société et l'économie, de les prendre en compte et de les documenter dans leurs décisions. Ces évaluations des incidences seront intégrées aux procédures de planification existantes et ne devraient donc pas donner lieu à des procédures supplémentaires. Le Conseil fédéral détaillera dans l'OAT les conséquences de cette disposition pour les contenus des rapports de planification à soumettre au niveau du plan directeur et du plan d'affectation.

Article 2a

La LAT en vigueur appelle déjà à la collaboration dans plusieurs de ses dispositions. L'article 7 LAT régit ainsi la «collaboration entre autorités» dans le cadre de la planification directrice de la manière suivante: «Les cantons collaborent avec les autorités fédérales et avec celles des cantons voisins lorsque leurs tâches entrent en concurrence. (al. 1) Lorsque les cantons ne s'entendent pas entre eux

² Citons les indicateurs utilisés dans les examens territoriaux de l'OCDE afin de définir les espaces fonctionnels, lesquels comprennent «les spécialisations qui se chevauchent, les retombées des connaissances et les interactions économiques» (cf. Examens territoriaux de l'OCDE, Suisse 2011, Evaluation et recommandations, p. 15).

³ Les changements climatiques et territoriaux insidieux, qui s'inscrivent dans le long terme et sont désormais inévitables, ainsi que leurs conséquences, doivent être évalués (p. ex. exposition à des canicules, à une augmentation des catastrophes naturelles, à une pénurie d'eau, à de fortes précipitations, à un enneigement moins certain, etc.) et pris en compte dans les plans d'aménagement. Le principe de précaution impose de prendre les mesures nécessaires (p. ex. pour assurer une bonne circulation de l'air en zone urbaine, la présence d'espaces ouverts et de zones de verdure, le renforcement de la qualité des espaces extérieurs, la végétalisation et l'ombrage des bâtiments ou la réduction du potentiel de dommages).

ou avec la Confédération sur la coordination de celles de leurs activités qui ont un effet sur l'organisation du territoire, il leur est loisible de demander l'application de la procédure de conciliation (art. 12). (al. 2) Les cantons contigus à la frontière nationale s'emploient à collaborer avec les autorités des régions limitrophes des pays voisins lorsque les mesures qu'ils prennent peuvent avoir des effets au-delà de la frontière. (al. 3)» Le principe de la collaboration ne concernant pas seulement la planification directrice cantonale, il convient de le reformuler de manière générale.

Alinéa 1

La formulation proposée entend préciser que cette obligation de collaborer ne s'adresse pas seulement aux cantons, mais aussi à la Confédération et aux communes. Eu égard au rôle de premier plan qu'elles jouent lors de la planification (plan d'affectation, compétences liées à la réalisation, notamment en ce qui concerne le financement d'infrastructures), il semble opportun de mentionner les communes ici. Sont comprises ici également toutes les institutions accomplissant des tâches publiques ayant un effet sur l'organisation du territoire, à savoir les mandataires externes et indépendants sur le plan juridique (notamment les CFF) et les responsables des planifications au sein des espaces fonctionnels. Pour ces derniers, la collaboration revêt d'ailleurs une importance toute particulière.

La volonté de collaborer ne se décrète pas, pas même par la loi. Pour les relations intercantionales, il est néanmoins toujours possible de mener des négociations de conciliation au sens de l'article 5d, une perspective susceptible d'être incitative. Pour ce qui est des relations sur son propre territoire, un canton peut prévoir des instruments similaires. C'est alors à lui qu'il incombe d'assurer la coordination. En principe, la Confédération peut exiger au cours de la procédure d'approbation du plan directeur que cette responsabilité (de coordination intracantonale) soit assumée.

Alinéa 2

L'alinéa reprend dans une large mesure le contenu de l'article 18, alinéa 1, OAT. La mention des communes à l'alinéa 1 indique clairement qu'après la consultation des cantons, les communes doivent également être associées à l'élaboration des contenus concrets des plans directeurs.

Alinéa 3

La Confédération peut certes appeler les autorités suisses à collaborer avec des autorités étrangères. Si ces dernières refusent de collaborer ou s'il est impossible de concilier des visions contradictoires autour d'une solution commune, la Confédération a toutefois les mains liées car, si elle peut faire office d'intermédiaire, elle n'est pas en mesure au final de faire exécuter l'engagement à collaborer (la Confédération ne dispose pas des compétences nécessaires auprès des autorités étrangères).

Article 2b

L'obligation de procéder à une pesée des intérêts était à l'origine une évidence en matière d'aménagement du territoire. Les notions de «coordination», de «pesée des intérêts» et, dans une certaine mesure de «collaboration» manquent toutefois de clarté et se recoupent parfois. Par ailleurs, les attentes ont évolué. Dans la pratique, la pesée des intérêts peine souvent à intégrer globalement, comme il se doit, par exemple des considérations liées à la protection de l'environnement ou au développement durable, et les difficultés sont alors tant matérielles que méthodologiques. En 1989, à l'occasion d'une révision de l'OAT, le législateur a par conséquent édicté à l'article 3 OAT des dispositions régissant expressément la méthode à employer pour la pesée des intérêts. Au vu de l'importance centrale que revêt la pesée des intérêts en matière d'aménagement du territoire, ces dispositions doivent à présent être inscrites au niveau supérieur de la loi elle-même. Il sera ainsi possible de parvenir à une meilleure coordination entre aménagement du territoire et protection de l'environnement. Il y a là un lien étroit avec l'évaluation des incidences prévue à l'article 2, alinéa 2^{bis}, qui vise à garantir des études de base plus complètes et plus objectives pour la pesée des intérêts. L'alinéa 1 souligne que la pesée des intérêts doit être entreprise *en fonction du niveau de planification*. Dans ce contexte, en

fonction du niveau de planification signifie que la pesée des intérêts, menée avec le concours des services spécialisés concernés, doit être aussi précise que les circonstances l'exigent tout en ne portant que sur les aspects déterminants pour la décision. Font typiquement partie de ces aspects, au niveau du plan directeur, le choix du site et la faisabilité globale du projet dans le respect du droit fédéral.

La pesée des intérêts ne doit pas seulement être effectuée lorsqu'une autorité de planification dispose d'une marge d'appréciation. L'octroi d'une autorisation peut également être subordonné à une pesée des intérêts en vertu du droit matériel (p. ex. l'art. 23a, al. 1, en cas de construction hors zone à bâtir). Quoi qu'il en soit, la coordination et la pesée des intérêts ne s'appliquent que si le droit positif de la Constitution et de la législation n'en dispose pas autrement.

Article 3

Alinéa 2

Lettre d

Les exigences propres au paysage et les défis posés par la gestion de ce dernier ayant évolué, il convient d'ajouter la notion de valorisation au principe d'aménagement portant sur la conservation des sites naturels et des territoires servant au délasserement. En ce qui concerne les sites naturels, la priorité va au renforcement des qualités propres au site (p. ex. replantation d'essences locales ou assainissement et création d'éléments architecturaux). Les territoires servant au délasserement doivent quant à eux offrir des espaces de vie aussi naturels que possible et accueillir des espèces locales afin de contribuer à l'interconnexion des espaces de vie en dehors des zones urbanisées et de permettre aux habitants de découvrir la nature à proximité de chez eux. Dans les territoires densément urbanisés, les territoires servant au délasserement revêtent une grande importance en termes de qualité de vie. Par valoriser, on entend ici, par exemple, le fait d'améliorer l'accessibilité et de créer pour la population des espaces variés, propices aux rencontres et à l'activité physique.

Lettre d^{bis}

La protection des biotopes est à comprendre comme faisant partie intégrante de la mission de préservation du paysage; elle constitue en outre un objectif stratégique de la Stratégie Biodiversité. En la matière, l'accent est mis sur la protection des habitats indispensables à la préservation des espèces (art. 14, al. 1, OPN).

Alinéa 3, formule introductive

L'économie constitue un important moteur de développement et ses besoins doivent donc être pris en considération. De plus, la mention explicite de l'économie vise à souligner qu'au sens de la LAT (et notamment de son art. 8a), le terme «urbanisation» ne désigne pas uniquement des territoires d'habitation mais aussi d'activités économiques.

Si, dans sa version allemande, l'article 3, alinéa 3, de la LAT en vigueur se borne à évoquer des «Siedlungen», la version française se réfère quant à elle aux «territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques» à défaut d'un terme unique correspondant à «Siedlung». Dès lors, le texte français ne laisse aujourd'hui déjà aucun doute sur le fait que l'urbanisation comprend aussi bien des habitations que des activités économiques.

Lettre a^{ter}

La population a de plus en plus de mal à satisfaire l'un de ses besoins fondamentaux, qui est de se loger. Les prix, en forte augmentation, risquent de grever de manière disproportionnée le budget des ménages aux revenus modestes. Repoussés toujours plus loin des centres, ces ménages contribuent par ailleurs à la croissance du trafic. L'urbanisation à l'intérieur du tissu bâti est elle aussi susceptible

de faire grimper les prix. Dans ce contexte, une urbanisation durable passe aussi, d'un point de vue stratégique, par l'existence d'un réservoir suffisant de logements pour toutes les couches de la population. Ce nouveau principe d'aménagement est destiné à inciter les autorités de planification à prendre des mesures afin de contribuer à la satisfaction du besoin en logement des ménages à faible revenu. A cet égard, les mesures les plus efficaces sont probablement à prendre au niveau communal. A ce chapitre, un «kit d'options» conçu par l'OFL⁴ présente, cas concrets à l'appui, dix mesures allant des quotas dans les plans d'affectation aux bonus d'utilisation à titre incitatif, en indiquant leurs facteurs de succès et les écueils à éviter.

La lettre a^{ter} crée par ailleurs la base légale faisant de la construction de logements d'utilité publique une mesure d'aménagement du territoire (au sens de l'art. 5, al. 1^{er}, LAT) pouvant être financée par le produit de la taxe sur la plus-value.

Lettre b

Outre les incidences sur l'environnement déjà mentionnées (bruit, pollution atmosphérique et vibrations), il convient de citer également les accidents. Ainsi, l'article 11 a de l'ordonnance du 27 février 1991 sur les accidents majeurs (OPAM; RS 814.012), qui régit la coordination entre prévention des accidents majeurs et aménagement du territoire, pourra explicitement se baser sur la loi sur l'aménagement du territoire.

Alinéa 3^{bis} et 3^{ter}

Le nouvel alinéa 3^{bis} pose le principe du développement durable du système de transport. Cela apparaît nécessaire car l'article 3 en vigueur énonce des principes d'aménagement applicables au paysage, aux lieux d'habitation et de travail et aux constructions et installations publiques, mais pas aux transports. De plus, il n'existe pas, dans la législation fédérale, d'autres dispositions régissant le développement du système de transport dans son ensemble.

Le terme «système de transport» vaut pour le transport de voyageurs et de marchandises et recouvre tous les modes de transport, à savoir les transports publics, le transport individuel motorisé et la mobilité douce.

Le développement du système de transport tel qu'il est conçu dans la formulation proposée ne doit pas être assimilé à la croissance ni à l'extension des infrastructures de transport. La priorité doit en effet être donnée à l'optimisation des infrastructures de transport existantes, comme le précise l'alinéa 3^{ter}.

Une application systématique des principes énoncés aux alinéas 3^{bis} et 3^{ter} par les autorités de la Confédération, des cantons et des communes lorsqu'elles planifient et gèrent les infrastructures du transport routier et ferroviaire est à terme susceptible d'en faire baisser les coûts de construction, d'entretien et d'exploitation.

Alinéa 5

Du fait de son ancrage dans l'article 3 LAT, la prise en compte des intérêts liés au sous-sol devient un principe d'aménagement général devant – le cas échéant – être respecté à tous les niveaux par les autorités en charge de l'aménagement du territoire. Les décisions d'aménagement concernant le sous-sol peuvent néanmoins être intégrées aux instruments existants d'aménagement du territoire. Il n'est donc pas nécessaire de créer de nouveaux outils spécifiques. Mais il importe que les conflits d'utilisation portant sur le sous-sol soient abordés eux aussi. A cet égard, il convient de prendre en considération, outre les différents intérêts d'utilisation en jeu, les intérêts de protection (p. ex. des eaux et du patrimoine architectural).

⁴ Logement à prix avantageux - Un kit d'options à la disposition des villes et des communes, OFL, 2014.

La prise en considération du sous-sol dans l'aménagement du territoire ne change rien à la répartition actuelle des compétences entre la Confédération et les cantons. Les compétences des cantons pour ce qui a trait aux eaux souterraines ou à la régle des mines ne sont pas affectées.

Article 4a

Alinéa 1

Pour être cohérent et durable, le développement territorial nécessite l'élaboration de rapports systématiques, d'une part afin de permettre le suivi des développements au sein du territoire et la correction en temps utile des erreurs pouvant apparaître, et d'autre part afin de vérifier si les effets visés par les mesures ont effectivement été atteints. Dès lors, l'établissement de rapports est également utile à l'élaboration des planifications ultérieures.

A l'heure actuelle, l'article 9, alinéa 1, OAT oblige uniquement les cantons à renseigner l'Office fédéral du développement territorial tous les quatre ans sur l'état de la planification directrice, sur l'avancement de sa mise en œuvre et sur les modifications importantes des études de base. Au travers du nouvel alinéa 1 de l'article 4a tel qu'il est proposé, les cantons seront tenus d'informer le Conseil fédéral de manière exhaustive au moins tous les quatre ans sur le développement de leur territoire. La référence explicite aux plans directeurs est toutefois conservée, d'une part parce que les plans directeurs et l'état de leur mise en œuvre sont très importants pour le Conseil fédéral en sa qualité d'autorité d'approbation au sens de l'article 11 et, d'autre part, parce que les plans directeurs indiquent de manière exhaustive, d'après l'article 8, alinéa 1, les principaux aspects du développement territorial des cantons et que la fonction de la planification directrice cantonale doit être renforcée (art. 8a ss).

Alinéa 2

L'alinéa 2 règle la question de l'obligation de rapport du Conseil fédéral vis-à-vis de l'Assemblée fédérale, à l'image de ce qui se fait déjà dans de nombreux cantons où le Conseil d'Etat ou le Conseil exécutif, en sa qualité d'autorité planificatrice supérieure, est tenu de rendre compte au Parlement cantonal (p. ex. en Argovie, à Berne, Fribourg, Lucerne et Zurich). L'Assemblée fédérale peut aujourd'hui s'informer en débattant et en prenant connaissance des rapports de planification que lui adresse le Conseil fédéral, charger le Conseil fédéral d'établir une planification ou de modifier les priorités d'une planification, ou encore prendre des décisions de principe ou de planification (art. 28 LParl). Il semble justifié d'impliquer encore mieux le Parlement dans les planifications de la Confédération et d'obliger le Conseil fédéral à établir des rapports sur ses propres activités ayant des effets sur le territoire (plans sectoriels et conceptions selon l'art. 13 LAT, projets de construction importants) et sur les sujets concernant le territoire dont il est responsable en sa qualité d'organe de surveillance. Telle qu'elle est proposée, l'obligation de rapport du Conseil fédéral donne au Parlement la possibilité de vérifier si les éventuelles décisions de planification prises dans le cadre de l'article 28 LParl ont été respectées et mises en œuvre comme il se doit afin, si nécessaire, de délivrer les mandats supplémentaires obligatoires qui pourraient s'imposer. De la sorte, le Parlement disposerait d'un instrument de controlling à l'égard du Conseil fédéral, qui est l'autorité planificatrice suprême du pays. Pour sa part, le Conseil fédéral aurait, au travers desdits rapports d'aménagement territorial, la possibilité de soumettre à la discussion des décisions de planification de grande portée et ainsi de laisser le Parlement juger de leur acceptabilité politique.

La proposition d'obligation de rapport du Conseil fédéral vaut également à l'égard des cantons, lesquels, en leur qualité d'entités responsables de l'aménagement de leur territoire, sont en droit d'attendre de la Confédération qu'elle leur donne une vision globale du développement territorial de la Suisse et de l'évaluation qu'elle en fait. En outre, pour ce qui est de leur planification directrice, ils sont dépendants des rapports du Conseil fédéral sur ses activités ayant un effet sur le territoire (plans sectoriels et conceptions selon l'art. 13 LAT, projets de construction importants).

Article 5a

Généralités

La stratégie de développement territorial Suisse vise à contribuer de manière importante à améliorer la coordination du développement territorial du pays à tous les niveaux. Elle est destinée à constituer un cadre d'orientation permettant de traiter de manière appropriée les défis à venir. La stratégie de développement territorial Suisse est une aide à la décision n'ayant pas d'effet légal contraignant. Elle mise sur la réciprocité et sur l'engagement volontaire et implique une coopération renforcée dans les affaires relevant du territoire et dépassant les limites géographiques, politiques et institutionnelles classiques.

Alinéa 1

La stratégie de développement territorial Suisse doit être élaborée et perfectionnée conjointement par la Confédération, les cantons et les communes et sur la base du Projet de territoire Suisse existant dans le but de donner corps à une vision commune en matière de développement territorial de la Suisse et des parties de son territoire. Si les villes ne sont pas mentionnées de manière explicite à l'alinéa 1 parce qu'elles sont également des communes et ne représentent donc pas à proprement parler un échelon de l'organisation fédérale, elles n'en sont pas moins, du fait de leur importance, des acteurs incontournables pour l'élaboration de la stratégie de développement territorial. Au final, cette stratégie vise à assurer une meilleure coordination du développement territorial du pays à tous les niveaux. En outre, il n'est possible de mettre en place une stratégie de développement territorial durable que lorsque tous les acteurs traitent de conserve des domaines politiques ayant un effet sur l'organisation du territoire et s'efforcent d'élaborer des solutions ensemble. Partant, la stratégie de développement territorial prévoit une collaboration suprarégionale et allant au-delà des institutions et domaines politiques classiques ainsi qu'une planification renforcée davantage axée sur les espaces fonctionnels.

Alinéa 2

La stratégie de développement territorial se conçoit comme une base politique et une aide à la décision aux trois échelons de l'Etat pour les activités ou les projets ayant un effet sur le territoire, notamment l'élaboration des conceptions, des plans sectoriels, des plans directeurs et des plans d'affectation. Elle fait office d'aide à la décision lors de l'élaboration des plans directeurs cantonaux (art. 9, let. a).

Alinéa 3

La stratégie de développement territorial a pour vocation d'être un cadre d'orientation porté conjointement par les trois niveaux de l'Etat ainsi qu'une aide à la décision favorisant le développement territorial durable de notre pays. Elle doit être concrétisée et mise en œuvre par la Confédération, les cantons, les villes et les communes. Les défis qui se posent aux villes et aux agglomérations diffèrent de ceux auxquels font face les territoires ruraux et nécessitent dès lors des solutions ciblées. Parallèlement, la Confédération entend tenir compte des interpénétrations et des interdépendances croissantes entre villes et campagnes grâce à la coordination de sa politique des agglomérations et de sa politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne.

La compétitivité internationale, les évolutions sociétales (connexions internationales, changements démographiques, ségrégation, etc.), l'emploi efficace des ressources et la conservation des terres cultivables et des espaces naturels mettent le développement d'une urbanisation plus compacte en point de mire. La préservation de la qualité de vie et de la compétitivité de la Suisse et la réussite du développement urbain à l'intérieur du milieu bâti dépendent dans une large mesure des espaces urbains considérés comme pôles de concentration de la population et moteurs économiques. Du fait de l'évolution voulue pour la Suisse, ces espaces auront de grands défis à relever en matière de coordination entre urbanisation et transports, d'urbanisme durable et de développement d'espaces ouverts,

de cohésion sociale, de marché du logement, de compétitivité et de financement des tâches incombant aux centres. Y faire face implique une étroite coopération verticale et horizontale sans limites sectorielles. Ces dernières années, la politique des agglomérations de la Confédération a permis de mettre sur pied un instrumentaire ciblé facilitant la maîtrise des défis spécifiques aux zones urbaines. Mais ces instruments sont limités dans le temps, alors qu'il reste des défis à relever. Dès lors, la Stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations et la Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération ont pour objectif de consolider et d'optimiser les instruments existants.

Les espaces ruraux et les régions de montagne sont d'importantes zones de vie et d'activités économiques pour plus de 25 pour cent de la population. Couvrant plus de 75 pour cent du territoire suisse, ces zones exercent d'importantes fonctions en tant qu'espaces de régénération et de délasserment mais aussi en qualité d'espaces naturels et pourvoyeurs de ressources. Les territoires diffèrent toutefois par les potentiels qui sont les leurs et par les chances et les risques inhérents à leur devenir. La vie dans les espaces ruraux et les régions de montagne a perdu de son attrait dans bien des lieux, et la population les délaisse de plus en plus au profit des espaces urbains. Il s'ensuit une baisse de la densité de population dans les zones rurales périphériques et une impossibilité, dans bien des cas, d'assurer un approvisionnement de base rentable. Les mutations structurelles et la diminution des emplois qui en découle dans les secteurs agricoles et industriels, la concurrence internationale grandissante et la pression à l'innovation dans le domaine du tourisme ont ainsi nui à la compétitivité des espaces ruraux. Il s'agit là d'évolutions sociétales et économiques qui remettent de plus en plus en question les fonctions jusqu'ici exercées par les espaces ruraux et les régions de montagne. Au niveau fédéral, il existe déjà un grand nombre d'instruments et de mesures relevant de différentes politiques sectorielles et destinés à faire face à ces défis d'une importance cruciale. Dans le cadre des travaux effectués jusqu'ici, il a toutefois été constaté que les politiques sectorielles de la Confédération étaient insuffisamment coordonnées à la verticale et à l'horizontale. La dimension territoriale est souvent absente des politiques, dont la mise en œuvre manque alors de cohérence en la matière. Il convient donc d'intervenir à ce niveau par différentes mesures.

Les travaux réalisés jusqu'ici afin de remplir les mandats ont mis en évidence de nombreuses interdépendances entre les villes et les espaces ruraux. Ils confirment ainsi l'importance de la réflexion et de la planification selon des territoires d'action telles que promues par le Projet de territoire Suisse (2012). Par le développement coordonné de la politique des agglomérations et de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne et par la mise en place d'approches communes, il est possible de tenir compte non seulement des défis spécifiques, mais aussi de ceux qui se posent à un niveau plus général. En outre, cela permet de contribuer de manière importante au maintien et au renforcement de la cohésion de la Suisse. Pour toutes ces raisons, il convient donc, dans l'élaboration et la mise en œuvre de différents instruments et mesures, d'ancrer l'approche villes/campagnes dans la politique des agglomérations et dans la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne.

L'objectif de cette disposition est notamment de créer une base légale pour la politique des agglomérations et la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Il est pertinent de la placer dans le nouvel article 5a dans la mesure où il s'agit pour la Confédération de la mise en œuvre de la stratégie de développement territorial élaborée de concert avec les cantons, les villes et les communes.

Article 5b

Jusqu'à présent, les planifications effectuées selon la LAT étaient dans la plupart des cas attribuées à un champ de responsabilité technique ou politique précis. Pour autant, des planifications dépassant les limites administratives ou les secteurs s'imposent de plus en plus. L'article 5b indique donc de manière explicite que les autorités concernées sont habilitées à établir des planifications communes (al. 1). En tant qu'instrument relevant du droit de l'aménagement du territoire, cette possibilité de planification commune, est accessible aux services dont les activités ont un effet sur le territoire ainsi qu'aux porteurs de tâches publiques, afin de permettre une coordination territoriale avec les tâches relevant d'autres autorités. Il est possible d'impliquer des associations et d'autres organisations dans

leur élaboration. Les planifications communes peuvent être élaborées via des collaborations entre cantons, entre cantons et communes ou entre communes. Chaque organisme public concerné est habilité à initier une planification commune.

La valeur de ces «autres planifications communes» ne tient pas à une obligation légale. Elles acquièrent force obligatoire à l'égard des autorités lorsque leurs contenus sont repris dans des conceptions, des plans sectoriels ou des plans directeurs (al. 2). Même lorsque les conceptions de la Confédération ne contiennent aucune indication territoriale concrète, elles peuvent elles aussi constituer un instrument rendant la mise en œuvre de ces planifications communes obligatoire pour les autorités (art. 13), par exemple en ce qu'elles définissent des principes de planification pour les territoires présentant un besoin d'intervention particulier.

Article 5c

Pour l'essentiel, cet article regroupe des dispositions déjà applicables relatives aux conceptions et plans sectoriels de la Confédération ainsi qu'aux plans directeurs. Des élargissements ponctuels sont en outre prévus. Les conceptions, plans sectoriels et plans directeurs acquièrent force obligatoire au moment de leur adoption par le Conseil fédéral (conceptions, plans sectoriels) ou de leur approbation par le Conseil fédéral (plans directeurs, voir l'art. 11, al. 2).

L'article 22, alinéa 2, OAT précise déjà que les conceptions et plans sectoriels ont force obligatoire pour les organisations et les personnes de droit public ou de droit privé n'appartenant pas à l'administration, lorsqu'elles assument des tâches publiques. Cette règle doit désormais être étendue aux plans directeurs (al. 1^{bis}). Par ailleurs, il est prévu que les conceptions et les plans sectoriels soient eux aussi réexaminés tous les dix ans en règle générale et, au besoin, remaniés. Jusqu'ici, cette règle ne s'appliquait qu'aux plans directeurs (art. 9, al. 3, LAT).

Est considérée comme modification des circonstances pouvant entraîner une adaptation de la planification (al. 3) toute modification de la législation fédérale applicable ou des contenus des plans sectoriels concernés. En règle générale, cela se traduit par un réexamen des plans directeurs cantonaux et, si nécessaire, leur adaptation. Afin de ne pas nuire à la flexibilité des plans directeurs, des conceptions et des plans sectoriels en tant qu'instruments de planification, il est prévu de ne pas poser d'exigences trop élevées à la possibilité de les modifier. Pour ces instruments de planification ayant force obligatoire pour les autorités, la priorité à accorder à la sécurité de planification est moindre que dans le cas des plans d'affectation ayant force obligatoire générale.

Article 5d

Dans le droit en vigueur, la procédure de conciliation est réglée par l'article 12 LAT de manière générale et par un renvoi dans l'article 7, alinéa 2, LAT pour la planification directrice. Les nouvelles dispositions satisfont à ces règles.

L'alinéa 1 met en avant le principe de la recherche d'une solution consensuelle. Les alinéas 2 à 4 s'attachent eux à définir plus en détails les conditions et la réalisation des négociations de conciliation. Et l'alinéa 5 définit enfin le champ de compétences du Conseil fédéral.

Le recours à la négociation de conciliation est également possible lorsque des cantons sont en désaccord quant à l'affectation d'une zone à un espace fonctionnel (donc quant à la délimitation de l'espace fonctionnel) ou quant à la transposition dans le plan directeur cantonal de certains aspects d'une planification dans un espace fonctionnel.

Article 6

L'ancien alinéa 1, en vertu duquel les cantons étaient tenus, en vue d'établir leurs plans directeurs, de déterminer dans les grandes lignes le cours à suivre par l'aménagement de leur territoire, a déjà été abrogé à l'occasion de la modification de la LAT du 15 juin 2012. Désormais, ces considérations quant

au cours que doit suivre l'aménagement du territoire font partie du contenu minimal du plan directeur cantonal (art. 8, al. 1, let. a, LAT).

L'obligation de principe d'élaborer des études de base pour la planification directrice, telle qu'elle découlait implicitement des anciens alinéas 2 et 3, doit à présent être garantie par un complément à l'article 2; c'est pourquoi l'article 2, alinéa 1, exige non seulement les plans d'aménagement nécessaires aux tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire, mais aussi les études de base nécessaires à cette fin. Cette règle a pour avantage de s'appliquer à tous les échelons de planification et non aux seuls plans directeurs cantonaux.

Les anciens alinéas 2 et 3 peuvent être abrogés étant donné que les secteurs devant être abordés dans le plan directeur – et, partant, également les domaines pour lesquels il est obligatoire d'élaborer des études de base – sont désormais à énumérer parmi les contenus des plans directeurs (art. 8a ss). La condition est toutefois que les secteurs mentionnés dans la LAT en vigueur au titre des études de base soient réellement repris dans la loi révisée en tant que contenus du plan directeur.

Article 7

Conformément à leurs contenus respectifs, l'ancien alinéa 1 est intégré dans l'article 2a, alinéa 1, l'alinéa 2 dans l'article 5d, alinéa 2, et l'alinéa 3 dans l'article 2a, alinéa 3.

Article 8

Alinéa 1

Lettre a^{bis}

Pour que l'obligation de collaboration dans les espaces fonctionnels (sur ce terme, voir également l'art. 1, al. 3) ne reste pas un vœu pieux et soit juridiquement exécutoire, il convient de définir de manière contraignante le territoire pour lequel il est obligatoire d'élaborer un plan en commun. Seule l'affectation du territoire (autrement dit, la fixation du périmètre de l'espace fonctionnel) permet de savoir clairement quels intervenants sont légalement tenus de collaborer. Et ce n'est que lorsque les choses sont claires en la matière qu'il peut être prévu des incitations au respect de cette obligation et des sanctions en cas de non-respect.

Pour des raisons constitutionnelles, la Confédération ne peut pas procéder elle-même à l'affectation des zones à des espaces fonctionnels. Selon la disposition proposée, ce sont les *cantons* qui déterminent le périmètre des grands espaces fonctionnels. Pour ce faire, ils doivent tenir compte des inter-pénétrations réellement existantes, c'est-à-dire s'appuyer sur des critères tangibles. De telles inter-pénétrations peuvent par exemple exister dans les domaines que sont l'urbanisation et les transports, l'approvisionnement, l'élimination des déchets ou encore la nature et les paysages. Lors de l'affectation, il convient également de tenir compte des planifications communes existantes, par exemple la stratégie de développement territorial (voir l'art. 9, let. a). Il est crédible que les cantons se limiteront à la détermination des espaces fonctionnels les plus importants. Dans le cadre de la procédure d'approbation des plans directeurs, la *Confédération* a la possibilité de vérifier que les espaces fonctionnels nécessaires ont bien été définis (art. 11). Pour les espaces fonctionnels requérant une planification commune supra-cantonale, l'article 38b prévoit une exécution par substitution par la Confédération si les planifications nécessaires n'ont pas été effectuées dans les délais impartis. En la matière, «supra-cantonale» peut également signifier «internationale», c'est-à-dire allant au-delà des frontières du pays.

Lettre d

S'agissant du contenu minimal des plans directeurs, il conviendra désormais de mentionner aussi explicitement le contrôle des objectifs atteints ou non et de la mise en œuvre des prescriptions. La plupart des cantons pratiquent déjà ce type de controlling et ont pour certains inscrit des prescriptions en ce sens dans leur plan directeur.

Article 8b

Alinéa 1

L'expression «système global de transport» fait référence au système de transport de voyageurs et au système de transport des marchandises. Elle englobe tous les modes de transport, à savoir les transports publics, le trafic individuel motorisé et la mobilité douce.

Le développement du système global de transports au sens de la formulation proposée ne doit pas être compris comme une extension des infrastructures de transport ou la création de nouvelles infrastructures, comme l'indique notamment l'article 3, alinéa 3^{bis}, lettre d.

Il convient de noter que les contenus des plans directeurs concernant les infrastructures de transport dont la planification est du ressort de la Confédération doivent être coordonnés avec les plans sectoriels de la Confédération. Et si les contenus des plans directeurs divergent des plans sectoriels, ils doivent être déclarés à titre de manifestations d'intérêt des cantons vis-à-vis de la Confédération.

Alinéa 2

Dans les plans directeurs cantonaux, il convient de réserver les territoires nécessaires aux projets de construction dans le domaine des transports qui sont du ressort des cantons ou dans l'intérêt de ceux-ci. Pour autant, il ne s'agit pas d'une réserve territoriale définitive étant donné que les plans directeurs ne sont pas contraignants pour les propriétaires fonciers. Quoi qu'il en soit, les plans directeurs doivent, lorsque cela est nécessaire, charger les porteurs de la planification en aval de réserver également lesdits territoires dans les plans d'affectation.

Article 8c

Alinéa 1

Lettre a

En s'appuyant sur les études de base relatives aux territoires agricoles appropriées, surfaces d'assolement incluses (voir l'art. 2, al. 1 et les commentaires y afférents), les cantons doivent désigner dans leur plan directeur suffisamment de surfaces appropriées comme terres cultivables à préserver pour l'agriculture. Ils sont tenus également de fixer les mesures destinées à garantir la préservation de tous les sols ayant qualité de surfaces d'assolement. En la matière, il ne s'agit pas de miser sur le statu quo, mais de démontrer également comment le maintien desdites surfaces sera assuré tout en tenant compte des projets prévisibles. Un canton qui se révèle incapable de protéger sa part dans la surface totale d'assolement requise pour l'ensemble de la Suisse s'expose en outre aux conséquences juridiques prévues à l'article 13d.

Lettre b

La Constitution et la loi – ainsi que la Convention européenne du paysage du 20 octobre 2000 ratifiée par la Suisse (RS 0.451.3) – ont une approche globale du paysage. Celui-ci traduit un héritage culturel et naturel, qui ne cesse d'évoluer du fait des multiples interactions à l'œuvre entre les différentes conditions naturelles, les facteurs culturels et les activités humaines. Sur l'ensemble du territoire, le paysage joue un rôle central, à savoir celui d'espace de vie pour l'Homme, les animaux et la flore, mais aussi celui d'espace économique et de loisirs, sans oublier sa valeur patrimoniale et culturelle. Même si cela n'est pas exprimé de manière explicite dans le texte de loi pour des raisons de compréhension et de concision, la préservation des paysages ne fait pas référence qu'à la protection de la nature et de la qualité des paysages mais aussi et toujours à la protection des biens culturels se trouvant dans les territoires concernés.

La formulation indique qu'en la matière il est bien question – mais pas uniquement – de préserver les paysages et sites naturels de qualité. Dès lors, il convient de valoriser des territoires adaptés présentant un déficit et de mettre en réseau les sites naturels. Il doit rester possible de développer des paysages, en tenant compte de leurs spécificités et en préservant leurs qualités naturelles et culturelles. Il faut donc aller au-delà de l'aspect de la protection et prendre également en considération celui de l'utilisation. Les plans directeurs doivent comporter des objectifs de qualité du paysage, de protection et de développement transparents et indiquer comment assurer une coordination avec les politiques relevant de l'aménagement du territoire.

Le domaine sectoriel nature et paysages doit être appréhendé sur l'ensemble du territoire tant il est d'une importance capitale pour la qualité de vie. Cela peut consister à traiter de la conservation, de la valorisation et de la mise en réseau d'espaces naturels et de zones vertes au sein des territoires urbanisés au chapitre de l'urbanisation (p. ex. en lien avec la qualité du tissu urbain et la densification). Dans son objectif 8, la stratégie Biodiversité Suisse adoptée par le Conseil fédéral en avril 2012 précise: «D'ici à 2020, la biodiversité connaît un développement tel dans l'espace urbain que ce dernier contribue à la mise en réseau des milieux naturels, que les espèces typiques sont préservées et que la population a accès à la nature là où elle habite et dans les zones de détente de proximité».

Lettre c

La lettre c aborde l'utilisation touristique intensive et le délassement. Le délassement couvrant également les activités de loisirs, il n'a pas été jugé utile de citer explicitement les activités de loisirs dans le texte de la loi. Les utilisations touristiques intensives et le délassement entraînant souvent de considérables effets sur l'organisation du territoire, il s'agit là d'un point qui ne saurait être passé sous silence dans les plans directeurs. Dès lors, il convient d'indiquer jusqu'où ce type d'utilisation peut aller et quelles zones leur sont particulièrement adaptées. Il est en outre important d'édicter des principes concis de préservation du paysage.

Alinéa 2

Dans les plans directeurs, les fonctions ayant un effet sur l'aménagement du territoire qui sont remplies par la forêt, par exemple le délassement ou la protection de la nature dans son périmètre, doivent être coordonnées avec d'autres utilisations et exigences. La coordination des résultats territoriaux de la planification forestière par les cantons dans le cadre de la planification directrice améliore la coordination entre l'aménagement du territoire et le développement de la forêt. Des éléments de planification forestière relatifs aux lieux de détente ou aux réserves forestières peuvent ainsi être importants pour les contenus des plans directeurs traitant des transports ou de la biodiversité. Plusieurs cantons (Zoug, Soleure, etc.) ont déjà fixé des règles en la matière dans leur plan directeur.

La révision de la loi sur les forêts⁵ du 16 mars 2012 donne aux cantons la possibilité de fixer hors des zones à bâtir une limite statique à la forêt dans les régions dans lesquelles le canton entend limiter le développement de la forêt. Conformément à l'art. 12a de l'ordonnance sur les forêts du 30 novembre 1992 (OFo, RS 921.01), ces régions doivent être désignées dans le plan directeur. La fixation d'une limite statique à la forêt entraîne la disparition au plan local de la notion de dynamique forestière. Dès lors, les reboisements apparaissant en-dehors de ces limites ne sont pas considérés comme des forêts et peuvent donc être abattus sans autorisation de défrichement. Cette tâche dévolue au plan directeur figure désormais explicitement dans l'énumération du contenu du plan directeur.

Alinéa 3

Les dangers naturels concernent souvent plusieurs communes, voire des régions entières. En leur qualité d'instrument de coordination d'ordre supérieur, les plans directeurs jouent dès lors un rôle de premier plan en la matière.

⁵ FF 2012 3207.

Le plan directeur doit formuler des principes destinés au traitement et à la tenue à jour des données de base sur les dangers ainsi qu'à leur mise en œuvre dans les plans d'affectation. L'urbanisation (délimitation des zones à bâtir) doit se faire notamment en évitant les zones menacées. Ce faisant, il importe aussi d'intégrer une éventuelle future évolution des dangers, due notamment au changement climatique. En outre, il convient de mentionner les mesures à prendre au vu des dangers dominants, par exemple le dégagement de corridors de délestage ou d'espaces de rétention. Il faut également édicter des principes relatifs à la prise en compte des dangers naturels lors de la planification, de la construction et de l'utilisation de bâtiments ou d'installations. Les procédures de planification et d'autorisation garantissent une prise en compte des dangers naturels lors de la construction puis de l'utilisation.

Grâce aux données de base déjà disponibles sur le sujet (p. ex. cartes indicatives des dangers, carte des dangers, cadastre des événements naturels), les zones menacées par des dangers naturels sont en grande partie connues. Dès lors, ces zones doivent être mentionnées de manière appropriée dans les plans directeurs, ce qui permet de détecter suffisamment en amont de possibles conflits d'utilisation ainsi que l'augmentation afférente des dégâts potentiels, d'adapter l'utilisation en conséquence, voire d'y renoncer si nécessaire.

Pour être compatible avec les risques, toute utilisation doit se faire après examen, évaluation et limitation des risques pour les personnes et les biens. Cela peut notamment se faire en renonçant à certaines utilisations sensibles dans des zones menacées ou en limitant la prise de risques via des utilisations adaptées ou la fixation de conditions de construction spécifiques (p. ex. des mesures de protection). Cela s'applique également aux zones qui sont déjà protégées des dangers naturels par des mesures de protection du bâti mais dans lesquelles le danger potentiel peut s'accroître si de nouvelles constructions sont érigées. L'objectif est alors de maintenir à un niveau acceptable le danger potentiel et, partant, le risque présent dans les zones menacées.

Article 8d

Lettre a

Comme pour le domaine des transports, la principale tâche des plans directeurs dans le domaine de l'énergie doit être de désigner de manière contraignante pour les autorités les espaces prévus pour la production, le transport et le stockage de l'énergie, pour autant que les cantons soient compétents en la matière ou que cela soit dans leur intérêt. L'emploi de l'expression «espaces prévus» permet de mieux indiquer que, selon les circonstances, cela concerne tout autant les zones en surface que les espaces situés dans le sous-sol. Il est donc possible d'effectuer des tâches de coordination au sein des plans directeurs non seulement pour maintenir libres des espaces pour des projets imprévus mais aussi pour faire face à des conflits d'utilisation dans le cas d'installations existantes.

Les contenus des plans directeurs concernant les infrastructures énergétiques, dont la planification est du ressort de la Confédération, doivent être coordonnés avec les plans sectoriels de la Confédération. Et si les contenus des plans directeurs divergent des plans sectoriels, ils doivent être déclarés en tant que manifestations d'intérêt des cantons vis-à-vis de la Confédération.

Lettre b

La nouvelle Stratégie énergétique 2050 (message du Conseil fédéral du 4 septembre 2013 relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 (révision du droit de l'énergie) et à l'initiative populaire «Pour la sortie programmée de l'énergie nucléaire» (initiative «Sortir du nucléaire»)) [13.074] prévoit une progression considérable de la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables. Afin de pouvoir entreprendre suffisamment tôt une coordination spatiale entre l'utilisation d'énergies renouvelables et d'autres intérêts tels que la nature et les paysages, la forêt, l'agriculture, la navigation aérienne civile et les utilisations militaires et ainsi de créer des conditions cadre favorables à des procédures d'approbation aussi simples et rapides que possible, il convient de désigner dans les plans directeurs cantonaux des territoires - dont font partie les cours d'eau - qui se prêtent à l'utili-

sation des énergies renouvelables. Dans ce cas, le terme «territoires» implique, contrairement à la lettre a de ce même article, qu'il ne faut pas réserver des surfaces pour des installations concrètes, mais plutôt désigner à un stade précoce des zones porteuses de potentiels, par exemple en matière d'énergie éolienne, sur la base d'enquêtes préalables. La détermination de lieux concrets destinés à des installations (pour lesquels il convient d'après la lettre a de ce même article de désigner les espaces prévus) peut se faire dans un second temps.

Lettre c

Au-delà du sujet de l'énergie, l'article 8d traite également de l'exploitation des matériaux et de l'élimination des déchets. S'agissant de l'exploitation des matériaux et des décharges, il est important de déterminer des lieux adaptés en procédant à une coordination régionale, cantonale et même supra-cantonale. Les plans directeurs doivent garantir cette coordination et le choix de lieux adaptés en fixant des objectifs et des principes et procéder à la délimitation spatiale des sites ayant d'importantes répercussions.

Le retraitement, qui ne cesse de gagner en importance, est inclus dans l'expression «élimination des déchets» employé à l'article 8d, lettre c, même si cela n'apparaît pas de manière explicite dans la loi. En effet, l'expression «élimination des déchets» employée à l'article 7, alinéa 6, de la loi sur la protection de l'environnement (LPE) couvre l'élimination des déchets à proprement parler, mais aussi leur valorisation ou leur stockage définitif, ainsi que les étapes préalables que sont la collecte, le transport, le stockage temporaire et le traitement.

Article 8e

Pour autant que cela soit nécessaire, les plans directeurs doivent désormais contenir des indications relatives au sous-sol, mais il n'est pas prévu de fixer des contenus minimaux en la matière. L'alinéa 2 s'attache davantage à dresser une liste illustrative des domaines pour lesquels il peut exister un besoin de coordination au niveau des plans directeurs.

Lors des planifications relatives au sous-sol, il est essentiel de procéder à une coordination avec les projets existants ou prévus, par exemple dans le cas d'infrastructures de transport et de projets inscrits dans les plans sectoriels de la Confédération.

L'expression «espaces de construction» (al. 2) couvre toutes les utilisations imaginables du sous-sol qui ne sont pas liées à un prélèvement de ressources mais qui utilisent le sous-sol à titre d'espace. Sont notamment concernés les infrastructures de transport et énergétiques, les constructions en sous-sol liées à des bâtiments privés ou encore le stockage de matières premières. La coordination entre les planifications en surface et les planifications en sous-sol est ainsi actuellement liée à la planification d'installations de chantier, d'installations d'accès ou de dépôts.

Il est à noter que, dans le cas de décisions de planification en sous-sol ayant aussi force obligatoire à l'égard de personnes privées, il convient en plus du plan directeur d'effectuer une procédure dans le cadre du plan d'affectation.

Article 9

Cet article s'inspire de l'ancien alinéa 4 de l'article 6, qui a été actualisé et complété pour tenir compte des instruments et bases de planification existants.

L'ancien article 6, alinéa 4, contenait une obligation de prise en compte pour des planifications très différentes sans faire de distinction entre les planifications et études de base ayant force obligatoire pour les cantons et celles n'en ayant pas. Désormais, l'article 9, alinéa 1, mentionne les inventaires fédéraux dont il doit être tenu compte conformément à l'article 5 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN, RS 451) et l'alinéa 2 les planifications devant être prises en considération dans le cadre de la planification directrice en plus des planifications ayant

force obligatoire vis-à-vis des autorités au sens de l'article 5c, alinéa 1 (conceptions et plans sectoriels de la Confédération et plans directeurs des cantons voisins). L'alinéa 1 mentionne séparément les inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN qui, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, sont de par leur nature équivalents aux plans sectoriels et aux conceptions au sens de l'article 13 LAT (voir ATF 135 II 209, «Rüti»). Aujourd'hui déjà, ces inventaires fédéraux doivent selon les ordonnances correspondantes être pris en considération lors de l'élaboration des plans directeurs (voir art. 2a OIFP [RS 451.11], art. 4a OISOS [RS 451.12] et art. 9 OIVS [RS 451.13]). Concernant des inventaires fédéraux au sens de l'art. 5 LPN qu'il faut tenir compte pour les plans directeurs et les plans d'affectation, consultez la recommandation émise le 15 novembre 2012 par les quatre offices fédéraux compétents que sont l'ARE, l'OFROU, l'OFEV et l'OFC.

Au nombre des planifications et des instruments qu'il convient de prendre en considération conformément à l'article 9, alinéa 2, on trouve la stratégie de développement territorial Suisse et les autres planifications communes et planifications pour les espaces fonctionnels nouvellement prévues par l'article 5b. Dans le présent contexte, ce sont les parties conceptuelles qui comptent pour les projets d'agglomération mentionnés à la lettre *b*.

Les conceptions cantonales et régionales de promotion économique mentionnées à la *lettre c* sont les programmes de mise en œuvre correspondants de la Nouvelle politique régionale (NPR) reposant sur les stratégies économiques cantonales. Ces programmes présentent souvent une dimension géographique importante et doivent, conformément à la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale (RS 901.0), être coordonnés avec l'aménagement du territoire.

Le concept de développement des énergies renouvelables mentionné à la lettre *d* est l'instrument de planification prévu dans le cadre de la Stratégie énergétique 2050 (voir FF 2013 6771) afin de désigner les territoires qui se prêtent en principe à l'exploitation des énergies renouvelables.

Article 11

Alinéa 2

Conformément au droit en vigueur, les plans directeurs cantonaux n'acquièrent force obligatoire pour la Confédération et les cantons voisins qu'après leur approbation par le Conseil fédéral (art. 11, al. 2, LAT). Au sein du canton concerné, il est possible, en fonction des réglementations cantonales en vigueur, que le plan directeur acquiert force obligatoire dès son approbation par les autorités cantonales compétentes, en règle générale le parlement cantonal. Dès lors, il peut arriver que les autorités chargées du plan d'affectation élaborent un plan d'affectation sur la base du plan directeur avant que celui n'ait été examiné et approuvé par la Confédération. Cela peut poser problème si le plan directeur vient à ne pas être approuvé ou à ne l'être que partiellement. A l'avenir, l'approbation par la Confédération doit donc avoir un effet constitutif pour les autorités de tous les niveaux, ce qui signifie qu'un plan directeur cantonal n'acquiert force obligatoire pour les autorités chargées des plans d'affectation qu'une fois approuvé par la Confédération.

Une telle règle implique toutefois que la procédure d'examen et d'approbation par le Conseil fédéral puisse se faire dans un délai raisonnable afin de ne pas retarder inutilement la planification en aval et de permettre une mise en œuvre rapide. Dans l'ordonnance adaptée du fait de la révision partielle de la LAT du 15 juin 2012, le Conseil fédéral a fixé des délais à cette fin (voir l'art. 10, al. 4, OAT, version du 2 avril 2014).

Article 13

Dans la loi sur l'aménagement du territoire, seul un article (art. 13 LAT) porte sur les instruments de planification de la Confédération que sont les conceptions et les plans sectoriels. Les autres règles y afférentes se trouvent dans l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (art. 14 à 23 OAT). Le projet de révision vise à refléter au niveau de la loi l'importance que revêtent les instruments de planification de la Confédération pour le développement territorial de la Suisse dans son ensemble. A cet effet, les

principales règles relatives aux conceptions et aux plans sectoriels se trouvant actuellement dans l'ordonnance sur l'aménagement du territoire mais ayant force de loi eu égard à leur importance sont transférées dans la loi.

Les dispositions proposées correspondent dans une très large mesure au droit en vigueur, comme cela a été réglé au niveau de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire.

Article 13a

L'actuel article 26 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire donne une définition détaillée des surfaces d'assolement. Au niveau légal, il s'agit de souligner que les surfaces d'assolement sont constituées par des terres cultivables. Celles-ci sont des terres fertiles dont la préservation est au cœur du plan sectoriel des surfaces d'assolement.

L'obligation pour les cantons d'établir des relevés découlait jusqu'ici de l'article 28 OAT. Il s'agit dorénavant de préciser dans la loi que ces relevés sont à réaliser conformément aux directives du Conseil fédéral.

Superficie des surfaces d'assolement par rapport aux surfaces agricoles utiles:

Surfaces agricoles utiles = terres ouvertes, prairies artificielles intercalaires, prairies naturelles hors pâtures d'estivage, environ 1 000 000 hectares.

Terres cultivables = surfaces d'assolement dans les inventaires des cantons, environ 444 000 hectares⁶.

Surface minimale d'assolement pour l'ensemble de la Suisse: surfaces à protéger par les cantons, conformément au plan sectoriel SDA, environ 438 000 hectares.

S'agissant des surfaces d'assolement dans les espaces réservés aux eaux, il peut dans le présent contexte être renvoyé à la fiche pratique « Espace réservé aux eaux et agriculture » du 20 mai 2014 publiée par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) en collaboration avec la DTAP et la CDCA. Des terres arables cultivées de manière extensive se trouvant dans des espaces réservés aux eaux peuvent dès lors être considérées comme surfaces d'assolement et comptabilisées comme telles dans le contingent minimal du canton concerné. Pour l'heure, il sied de partir du principe que cette règle de la fiche précitée doit être introduite dans le droit de la protection des eaux parallèlement à la présente révision de la loi sur l'aménagement du territoire.

Article 13b

Alinéa 1

La protection des surfaces d'assolement se fait au moyen de mesures relevant de l'aménagement du territoire. S'agissant de la planification directrice, il est possible de renvoyer à l'article 8c, alinéa 1, lettres a et b. Au niveau des plans d'affectation, la protection se fait via la désignation de zones agricoles.

Alinéa 2

Cette disposition reprend l'article 30, alinéa 1^{bis}, OAT. Elle précise les conditions et intérêts déterminants à prendre en considération lors du classement de surfaces d'assolement en zone à bâtir.

L'exigence exprimée à la lettre b vise à garantir que des alternatives adaptées au classement de surfaces d'assolement en zones à bâtir ont bien été recherchées et évaluées. Il convient par exemple de vérifier si le projet concerné peut être également réalisé au sein des zones à bâtir existantes ou s'il peut être implanté dans un autre lieu ne comportant pas de surfaces d'assolement. L'exigence

⁶ Evaluation de l'ARE sur la base des données fournies par les cantons.

exprimée à la lettre c vise à garantir que, dans le cas d'une utilisation de surfaces d'assolement, le sol soit utilisé de manière économe. Cela signifie par exemple qu'il ne faut pas construire des bâtiments commerciaux d'un seul étage, que les places de stationnement en surface doivent être réduites au minimum et qu'il est exclu de procéder à la construction aérée de maisons individuelles.

L'article 13d demeure réservé: il n'est pas possible d'opérer de nouveaux classements en zone à bâtir lorsque, dans un canton, la surface minimale d'assolement à maintenir ne peut pas être garantie.

Article 13c

Alinéa 1

Des surfaces d'assolement peuvent être perdues par suite de classement dans une zone à bâtir, de construction, d'imperméabilisation, de projets de revitalisation ou d'érosion par les eaux d'écoulement. L'alinéa 1 précise de manière explicite l'existence d'une obligation de compensation en cas de sollicitation de surfaces d'assolement. La superficie des surfaces d'assolement inventoriées par les cantons est supérieure d'environ 5500 hectares à la surface minimale d'assolement pour l'ensemble de la Suisse, ce qui ne représente que 1% des surfaces à maintenir sur l'ensemble de la Suisse. Afin de pouvoir garantir sur le long terme la surface minimale d'assolement pour l'ensemble de la Suisse, il est indispensable de prévoir une obligation de compensation pour toutes les surfaces d'assolement encore existantes.

Le type de compensation, son étendue et le délai dans lequel elle doit être effectuée sont à définir au plus tard lors de l'acceptation du classement en zone à bâtir ou lors de l'octroi de l'autorisation de construire les bâtiments et les installations. L'objectif de la compensation est toujours d'assurer un remplacement des surfaces d'assolement ainsi perdues par des terres de qualité équivalente. La compensation doit donc se faire dans son intégralité. Si des sols de qualité moindre sont utilisés à titre de compensation, la surface compensée doit alors être supérieure à la surface perdue. La clé à appliquer à cet effet sera précisée dans une aide à l'exécution. En la matière, il est possible de s'appuyer sur des méthodes de classification et d'évaluation du sol éprouvées et utilisées dans le cadre de l'évaluation de l'adéquation à l'agriculture et des méthodes d'amélioration des sols.

Si des surfaces d'assolement sont sollicitées pour un usage agricole, il est possible de renoncer à une compensation pour autant que les conditions de l'article 13c, alinéa 3 soient réunies.

Les solutions suivantes sont envisageables pour les compensations:

- Déclassement de surfaces d'assolement situées dans des zones à bâtir non construites et attribution à des zones agricoles (selon l'art. 15 LAT, les zones à bâtir doivent être dimensionnées au maximum pour 15 ans; aujourd'hui, elles sont parfois massivement surdimensionnées, ce qui laisse penser que, du fait des possibles déclassements, d'importantes surfaces pourront être reclassées en zone agricole).
- Valorisation de sols dégradés du fait des activités humaines grâce à des mesures ciblées ou remise en culture à un niveau de qualité correspondant à celui exigé pour les surfaces d'assolement. Il est souhaitable que le canton ou une autorité (planificatrice) de niveau inférieur désigne les sols se prêtant à une valorisation et veille à la coordination de ces travaux voire les coordonne.
Différents cantons disposent déjà de conceptions et de processus de valorisation et de remise en culture des sols (canton de Zurich: Zielflächen für Aufwertung und Richtlinien für Bodenrekultivierungen; canton de Lucerne: Bodenaufwertung als Teil des Prozesses bei Einzonungen, Arbeitshilfe Kompensationsprojekte für Fruchtfolgeflächen; canton de Glaris: Konzept zur Bodenaufwertung und Rekultivierung; canton d'Uri: Bodenaufwertung durch Bauaushub von eingezonten FFF).
- Prise en compte en tant que surfaces d'assolement de zones agricoles jusqu'alors non considérées comme telles, à condition toutefois que les exigences de qualité soient réunies.

Alinéa 2

L'alinéa 2 précise que, dans le cas de projets de construction répondant à un intérêt public supérieur, la compensation peut n'être que partielle. Ces projets de construction peuvent par exemple être des infrastructures linéaires telles que des routes nationales ou cantonales, des voies ferrées ou des aménagements hydrauliques importants, mais aussi des bâtiments tels que des hôpitaux, des écoles supérieures, des aéroports ou des casernes. Par ailleurs, selon le tour que va prendre la législation en matière d'énergie, les installations dédiées à l'exploitation des énergies renouvelables et les centrales à accumulation par pompage pourront, à compter d'une certaine taille, être considérées comme étant d'un intérêt national. La question de savoir dans quelle mesure il est possible de renoncer en partie à la compensation dans le cas de projets de construction répondant à un intérêt public prépondérant dépend principalement du type du projet: lors de la réalisation de bâtiments indépendants ou de complexes de bâtiments, par exemple des hôpitaux ou des écoles supérieures, la compensation devrait en principe être plus facile (du fait de la surface relativement faible qui est sollicitée) que dans le cas de grandes installations linéaires, telles que des voies de chemin de fer. Dans le cas de projets de cette nature, la levée partielle de l'obligation de compensation doit dépendre du fait que des alternatives adaptées en termes de lieu aient été recherchées et évaluées et du fait que les bâtiments soient construits dans la zone urbanisée. Dans tous les cas, il faudra dans le cas d'un projet répondant à un intérêt supérieur apporter la preuve que la sollicitation des surfaces d'assolement a été minimisée et que de possibles surfaces de compensation ont été recherchées avec suffisamment de sérieux et d'application. Il convient en outre de garantir une utilisation optimale des surfaces sollicitées. Dans le cadre des dispositions d'exécution, il conviendra alors de s'assurer que les obligations de compensation sont les mêmes partout en Suisse dans le cadre de projet d'intérêt national.

Concernant l'impact que peut avoir le non-respect par un canton de la surface minimale à maintenir sur l'obligation de compensation pour des projets de construction répondant à un intérêt public supérieur: voir proposition de variante à l'article 13d.

Alinéa 3

Dans le cas de bâtiments et d'installations implantés hors zone à bâtir, conformes à l'affectation de la zone et destinés à l'agriculture au sens de l'article 3, alinéa 1, de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr, RS 910.10), il est possible de renoncer à une compensation si le rétablissement de la qualité du sol et sa remise en culture sont prévus en cas de suppression de l'affectation. Le rétablissement de la qualité du sol et sa remise en culture sont réputés garantis lorsqu'ils sont mentionnés comme condition à l'octroi d'une autorisation de construire et annotés dans le registre foncier et lorsque le financement est garanti, par exemple, au moyen d'une mise en gage de droit public. Par suppression de l'affectation, il faut comprendre la suppression de toute utilisation dans le cadre de l'agriculture au sens de l'article 3, alinéa 1, LAgr pour le bâtiment concerné.

Article 13d

Alinéa 1

Le Conseil fédéral a fixé la superficie minimale d'assolement en Suisse et sa répartition entre les cantons dans un arrêté daté du 8 avril 1992. Conformément au plan sectoriel des surfaces d'assolement, tous les cantons sont tenus de garantir leur quote-part dans la surface minimale d'assolement pour l'ensemble de la Suisse. Les surfaces d'assolement se répartissent entre la plaine, la zone de collines et la zone de montagne. Du fait du climat et de la nature des sols, la culture n'est possible en montagne que sous certaines conditions, ce qui explique que ce soient les sols les mieux adaptés au niveau d'une région qui doivent être protégés. Les sept cantons présentant les quotes-parts les plus importantes (BE, ZH, VD, AG, FR, TG, LU) assurent à eux seuls 77 pour cent de la surface minimale d'assolement pour l'ensemble de la Suisse. L'objectif de cette surface minimale est de garantir un approvisionnement alimentaire suffisant pour le cas où une pénurie viendrait à survenir.

Alinéa 2

S'agissant des conséquences juridiques en cas de non-atteinte de la surface minimale à garantir, une proposition principale et une **variante** sont présentées pour la consultation.

Dans la proposition principale, il n'est pas seulement question d'interdire les classements en zone à bâtir, mais aussi d'imposer une compensation intégrale pour les projets répondant à un intérêt public prépondérant et pour les constructions et installations conformes à l'affectation de la zone et sollicitant des surfaces d'assolement.

La **variante** prévoit que la surface minimale peut être réduite lorsque, dans le cas de projets répondant à un intérêt national, il n'est pas possible de procéder à une compensation intégrale. Elle comporte toutefois également l'interdiction de classement en zone à bâtir et l'obligation de compensation dans le cas de constructions et installations conformes à l'affectation de la zone.

Article 13e

Les mesures de réservation selon l'article 13e visent à fournir à la Confédération un instrument permettant – en complément des mesures actuelles prévues par le plan sectoriel et la législation spéciale – de réserver à temps et dans une perspective de long terme les périmètres nécessaires à la construction d'infrastructures d'intérêt national. Une étude d'objet devrait être suffisante à titre de base pour la désignation des périmètres réservés correspondants. Il n'est en revanche pas nécessaire de réaliser d'avant-projet comme dans le cas de zones de planification ou d'alignements, ce qui devrait permettre garder les tâches de planification requises dans cette phase de planification dans les limites du raisonnable. En outre, les alinéas 2 et 2^{bis} restreignent par ailleurs le champ d'application du périmètre réservé aux situations dans lesquelles il n'est normalement pas possible d'imposer des obligations de dédommagement. Si la situation vient à changer, il est possible d'adapter le périmètre réservé dans le cadre de la planification sectorielle. Au-delà du périmètre réservé selon l'article 13e, il demeure possible d'effectuer les réservations de surfaces nécessaires aux infrastructures d'intérêt national dans le cadre de la planification directrice ou au travers des mesures prévues dans les différentes lois spéciales. Le plan sectoriel permet de désigner à la parcelle près les zones nécessaires à une réservation préventive d'espaces, pour autant que cela soit nécessaire.

Les mesures pouvant être prévues selon l'alinéa 2 sont des indications qui - pour autant qu'il existe un besoin correspondant - peuvent être définies pour un périmètre réservé. La vérification de la compatibilité d'un plan d'affectation concret avec le périmètre réservé est du ressort des autorités cantonales d'approbation (cf. art. 26, al. 2). S'il s'agit d'une réserve émise à l'encontre de la délimitation de zones protégées selon la lettre *b*, cela ne signifie toutefois pas qu'une pesée des intérêts au bénéfice des infrastructures a été effectuée dans tous les cas. Il doit rester possible de protéger sur le site des objets d'importance nationale découverts a posteriori (par exemple une ville enfouie ou un biotope particulier) à condition que l'intérêt national dont ils bénéficient soit prépondérant.

Aucune indication particulière n'est en revanche nécessaire pour les territoires hors zone à bâtir qui sont concernés par un périmètre réservé. Conformément à l'alinéa 2^{bis} de la loi, les projets nécessitant une autorisation de construire au sens de l'article 22 doivent être examinés pour voir s'ils sont conformes à l'objectif de la réservation. Cela vaut tant pour les projets conformes que non conformes à l'affectation de la zone. D'après l'article 25, alinéa 2, ce sont les autorités cantonales qui sont compétentes en la matière. La façon dont les services fédéraux planifiant l'infrastructure faisant l'objet de la réservation sont intégrés dans la procédure d'autorisation correspondante sera réglée par le Conseil fédéral au niveau de l'ordonnance (art. 13e, al. 5).

La délimitation des périmètres réservés dans le cadre de la planification sectorielle doit, selon l'alinéa 3, se faire en collaboration avec les cantons et communes concernés, la consultation des communes incombant alors aux cantons. Ce principe généralement valable pour la procédure du plan sectoriel doit ici être mis en avant de manière explicite au niveau de la loi lorsqu'il est question de désigner des périmètres réservés.

Afin de permettre d'imposer les mesures de réservation, la Confédération peut s'appuyer sur le droit de recours selon l'article 89, alinéa 2, lettre a, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110).

Article 14

L'obligation de faire reposer les plans d'affectation sur une vision globale du développement territorial allant au-delà des limites communales découle déjà des articles 1 à 3. S'agissant des zones à bâtir, cela découle également de l'article 15, alinéa 3. Une telle vue d'ensemble étant capitale pour les plans d'affectation en général, il convient de compléter l'alinéa 1 en conséquence.

Par principe, les plans d'affectation peuvent également concerner le sous-sol, même s'ils ne sont qu'exceptionnellement nécessaires dans ce cas d'espèce. En outre, les plans d'affectation concernant le sous-sol nécessitent en règle générale une étude de base dans le plan directeur cantonal.

Article 15b

L'article 15b englobe plusieurs mandats législatifs vis-à-vis des cantons.

Lettre a: La Stratégie énergétique 2050 de la Confédération impose de promouvoir, par tous les moyens possibles, les économies d'énergie. Comme il est délicat d'édicter au niveau fédéral des prescriptions d'utilisation directement applicables dans l'ensemble de la Suisse, l'article 15b fait obligation aux cantons – dans le droit fil de l'article 1, alinéa 2, lettre dbis – d'édicter eux-mêmes de telles prescriptions ou de faire le nécessaire pour que les communes s'en chargent.

S'agissant des bâtiments existants, l'expérience montre que les prescriptions relatives aux distances à la limite, aux distances entre les bâtiments et à la hauteur des bâtiments, mais aussi les indices d'utilisation, peuvent constituer des obstacles à une rénovation énergétique ultérieure. Cette disposition oblige donc les cantons à y remédier. De la sorte, il sera également possible de combler des lacunes non couvertes par le libellé très spécifique de l'article 9, alinéa 3, lettre e, de la loi du 26 juin 1998 sur l'énergie (LEne, RS 730.0)⁷.

Lettre b: En matière de dangers naturels, les données de base disponibles permettent de détecter des déficits de sécurité au niveau des bâtiments déjà construits. Il est toutefois nécessaire d'agir pour réduire la vulnérabilité des bâtiments et installations existants et prévenir de nouveaux risques inacceptables.

Bien souvent, il est possible de réduire, voire de neutraliser, les risques au moyen de mesures simples. Il importe donc de les favoriser en créant des conditions-cadre favorables dans la législation régissant la construction. En la matière, il convient notamment de veiller à ce que les prescriptions relatives aux distances à la limite, aux distances entre les bâtiments et à la hauteur des bâtiments, mais aussi les indices d'utilisation ou la conception ne constituent pas des obstacles à un assainissement ultérieur visant à prévenir les dangers naturels. Par ailleurs, il existe souvent des synergies entre les rénovations énergétiques et les assainissements opérés à des fins de protection contre les dangers naturels.

Lettre c: Les prescriptions relatives à une utilisation économe du sol, qui s'appliquent aux zones urbanisées en général, doivent être mises en avant de manière spécifique pour les zones commerciales. La délimitation de nouvelles zones commerciales doit par exemple impliquer l'étude et l'évaluation préalables d'alternatives adaptées. Les mesures visant à une utilisation optimale des espaces commerciaux peuvent dès lors consister en la fixation de valeurs minimales de densité et d'un nombre minimal d'étages ou en l'obligation de construction des places de stationnement en sous-sol.

⁷ Adopté d'un commun accord par les Chambres fédérales dans le cadre de la révision partielles de la LAT 10.019.

Remarques préliminaires sur les articles 23a à 24^e (6^e chapitre)

Les dispositions régissant la construction en dehors des zones à bâtir ont été rassemblées dans un chapitre autonome comportant trois sections. Il s'agit par ce biais d'améliorer l'articulation de ces dispositions qui, au gré des multiples révisions intervenues ces vingt dernières années, sont devenues extrêmement complexes, ce qui nuit grandement à leur intelligibilité et à l'uniformité de leur application. Sur le plan matériel, aucun changement d'importance n'est envisagé. Sur la base des résultats de la consultation, le Conseil fédéral décidera des dispositions qu'il convient d'intégrer dans le projet de loi et de celles à régler par voie d'ordonnance. De la sorte, il sera également possible de répondre au souhait d'une législation aussi légère que possible y compris en matière de construction en dehors des zones à bâtir.

Désormais, dans un premier paragraphe de la section relative à la construction en dehors des zones à bâtir, il convient de faire figurer les dispositions s'appliquant d'une manière générale, à savoir les dispositions pour la construction conforme à l'affectation de la zone et les dispositions dérogatoires (art. 23a et 23b). Viennent ensuite les dispositions relatives aux constructions et installations conformes à l'affectation de la zone agricole (art 23c à 23f) puis les exceptions en dehors des zones à bâtir (art. 24 à 24f). Celles-ci sont elles aussi introduites par un article (art. 24bis) comportant toutes les dispositions concernant la réutilisation de bâtiments et installations existants (art. 24a – 24f).

Ce remaniement entraîne des déplacements d'articles par rapport au droit en vigueur, et notamment:

- article 16a → article 23c,
- article 16b → article 23b,
- article 37a → article 24c, alinéa 2^{bis}

Le regroupement des activités agricoles et para-agricoles ainsi que d'autres éclaircissements systématiques se traduisent également par des déplacements:

- article 16a^{bis} et article 24b, alinéa 1^{bis} ss → article 23c alinéa 2 ainsi qu'article 23d et 23^e.

Article 23a

Généralités

La première disposition applicable à tous les projets de construction en dehors des zones à bâtir contient deux éléments centraux. Premièrement, elle intègre le principe consistant à ne plus autoriser «pour l'éternité» des constructions inhabitées en dehors des zones à bâtir (al. 2, let. a). Deuxièmement, le principe de la pesée des intérêts, qui était jusqu'ici formulé séparément pour chaque activité soumise à autorisation, est ici formulé de manière générale (al. 1, 1^{re} phrase), ce qui oblige à considérer cette disposition comme formant un tout avec les différentes situations soumises à autorisation.

Alinéa 1

La pesée des intérêts qu'il convient d'effectuer pour toutes les activités hors zone à bâtir est désormais ancrée dans un article unique couvrant toutes ces activités. Il convient par conséquent de supprimer la clause correspondante dans les éléments relatifs aux différentes situations soumises à autorisation. La pesée des intérêts ne devrait toutefois pas en être affectée. Il convient dans tous les cas d'effectuer une pesée *exhaustive* des intérêts en dehors des zones à bâtir.

Des voix se sont élevées pour déplorer une intégration insuffisante des nouvelles constructions – notamment agricoles – dans le paysage et demander une disposition légale visant à remédier à ce problème. Sur ce point, il convient de souligner que la pesée exhaustive des intérêts telle que requise par l'article 23a, alinéa 1, ne se borne pas à *permettre* d'exiger une bonne intégration dans le paysage, mais *l'exige* tout court. Par nature, il n'est ici pas possible de fixer des limites mesurables, ce qui explique que même une exigence explicite posée par la loi puisse n'avoir qu'une portée relative. Si, à l'avenir, les autorisations ne sont plus octroyées sans limitation de temps et si les constructions sont par conséquent réalisées avec une plus grande conscience des coûts, les autorités d'approbation

devront, et ce même en l'absence d'exigence légale spécifique, veiller davantage à ce que l'intégration des bâtiments dans le paysage soit dûment prise en considération.

Alinéa 2

Par ailleurs, un principe découlant implicitement de la pesée des intérêts dans le droit en vigueur est explicité dans l'alinéa 2: s'il est nécessaire de construire en dehors des zones à bâtir, il convient, dans la mesure du possible d'utiliser le volume existant du bâtiment ou de le remplacer par la nouvelle construction.

Alinéa 3

Remarques générales

La séparation entre terrains constructibles et non constructibles entraîne une dissociation du marché foncier, avec à la clé des écarts de prix considérables entre ces deux types de terrains. Le maintien de cet écart de prix est d'une importance capitale pour l'agriculture car il n'y a que sur les terrains agricoles qu'il est possible de générer des revenus parvenant à couvrir plus ou moins bien les coûts du capital. Il s'ensuit également une incitation économique très importante à satisfaire des besoins d'aménagement en utilisant des terrains non constructibles. La dissociation du marché foncier et cette séparation entre terrains constructibles et terrains non constructibles ne pourront donc être maintenues que si les prescriptions légales et l'exécution sont organisées de manière à empêcher une augmentation constante des surfaces et des volumes utilisés pour la construction.

Il existe deux moyens de freiner l'augmentation du nombre ou de la taille des constructions et des installations: soit en bâtir moins, soit réduire le parc existant. La tendance actuelle, à savoir l'octroi d'autorisations sans limitation dans le temps, s'est traduite par la nécessité d'une réglementation plus restrictive pour les nouveaux bâtiments. Cela a en retour entraîné d'immenses problèmes dans le monde agricole, ce qui explique que l'exécution n'ait pas toujours été aussi stricte que ne l'impose la loi. Le critère de la viabilité à long terme n'a pas permis d'empêcher qu'un grand nombre de bâtiments autorisés perdent tôt ou tard leur destination et soient ensuite éventuellement affectés à une utilisation non agricole.

Les sols agricoles sont indispensables à la production de biens alimentaires. Ils doivent donc être protégés et être utilisés en priorité conformément à cette affectation. Pour ce faire, l'agriculture a besoin de pouvoir bâtir les constructions et installations qui lui sont nécessaires sans avoir à remplir des conditions par trop exigeantes. Cela est plus efficace qu'accorder des autorisations non limitées dans le temps mais soumises à des conditions très contraignantes.

La nouvelle réglementation vise à empêcher l'octroi d'autorisations sans limitation de temps dans les cas normaux. Pour ce faire, il convient de diminuer les exigences en matière de viabilité à long terme.

Pour autant, il convient d'éviter tout emballement dans l'utilisation des ressources. L'objectif est de réaliser toute construction de manière à ce qu'une partie aussi importante que possible des matériaux utilisés puisse être réemployée ultérieurement. Il ne semble toutefois pas justifié d'édicter des prescriptions en ce sens. Il vaut mieux tabler sur le fait que les incitations financières auront un effet direct suffisant.

Une telle réglementation semble toutefois irréaliste pour les bâtiments d'habitation, notamment. Il serait en effet difficile de rassembler une majorité politique autour d'une obligation de démolir des bâtiments d'habitation en cas de disparition du besoin. Mais il pourrait en être autrement si des solutions étaient trouvées afin de bâtir des bâtiments d'habitation de qualité susceptibles, en cas de disparition du besoin, d'être déplacés sur un autre site pour un coût raisonnable. Exiger cela aujourd'hui par voie légale serait irréaliste sur le plan politique et difficilement faisable sur le plan pratique. Il est cependant possible de laisser une certaine latitude dans la mesure où l'alinéa 2 concerne, au-delà des bâtiments inhabités, également les bâtiments habités facilement démontables. Si la viabilité à long terme d'un

bâtiment d'habitation n'est pas certaine mais que le demandeur est prêt à construire une habitation esthétiquement satisfaisante et facilement démontable, il convient de ne pas lui refuser l'autorisation de construire si toutes les autres conditions nécessaires à ladite autorisation de construire sont par ailleurs réunies.

Détails de la disposition proposée

Si un bâtiment ou une installation est construit(e) sur la base d'une autorisation « normale » au sens de l'article 22, alinéa 1, LAT, la démolition – y compris en cas de disparition du besoin – ne pourra que difficilement être exigée par la suite. A l'avenir, l'autorisation pourra par conséquent être supprimée si les conditions ayant prévalu à sa délivrance ne sont plus réunies, notamment en cas de disparition du besoin.

Sont concernés par ce principe toutes les installations, les bâtiments et parties de bâtiments inhabités ainsi que les bâtiments habités facilement démontables. L'extension aux parties de bâtiments inhabités vise à empêcher que cette disposition ne soit contournée via la construction de parties inhabitées accolées à des bâtiments habités. Cette règle n'étant appelée à s'appliquer qu'aux autorisations à venir, il est possible de concevoir les bâtiments de manière à ce que les parties habitées et inhabitées soient érigées séparément ou de manière à permettre ultérieurement un démontage aisé d'une partie inhabitée. Ne sont pas considérées comme des parties inhabitées les dépendances intégrées au bâti telles qu'un grenier et une cave correspondant aux dimensions usuelles.

Pour une bonne application de la démolition, si cette dernière s'avère un jour nécessaire, il importe que le demandeur soit pleinement conscient, dès l'octroi de l'autorisation de construire, de la portée qu'a le fait que l'autorisation ne soit pas accordée sans limitation et que cela soit précisé de manière explicite. L'alinéa 3 exige par conséquent qu'une convention sur la démolition en cas de disparition du besoin soit conclue entre les parties. Il convient par ailleurs, dans le cadre d'un contrat relevant du droit administratif, de conclure une convention sur les garanties et les modalités à prévoir pour la démolition en cas de disparition du besoin. Le demandeur n'étant pas toujours le propriétaire foncier, il est nécessaire que les deux signent ladite convention. Du côté des autorités, la convention doit, conformément à l'article 25, alinéa 2, LAT être signée par les autorités cantonales, mais il peut faire sens d'y associer la commune. De même, lorsque l'évaluation du besoin de bâtiments agricoles hors zone à bâtir est du ressort d'un office cantonal de l'agriculture ou d'un service spécialisé de cette nature, il peut être judicieux qu'il signe la convention. Un certain nombre de garanties relatives au financement des coûts de démolition doivent également être portées dans cette convention. S'il est justifié d'exiger un gage foncier pour la couverture des coûts de démolition, les risques financiers liés à un rétablissement de la qualité du sol doivent également être suffisamment couverts. Dans le cas d'agriculteurs propriétaires d'une exploitation agricole, il ne sera généralement pas nécessaire de demander une garantie financière. La valeur vénale de tels biens-fonds dépasse en effet largement la charge maximale prévue par la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR, RS 211.412.11). Un tel droit de gage ne doit par conséquent pas être calculé sur la base de la limite de charge telle que prévue à l'article 75 LDFR. Un nouvel article 75, alinéa 1, lettre f, LDFR (voir ci-après) est dès lors proposé. Vu qu'il y a encore peu de recul avec de tels instruments, il semble justifié et important que le Conseil fédéral puisse imposer des exigences minimales.

Si la démolition immédiate en raison de la disparition du besoin paraît disproportionnée, il est possible de prévoir un délai un peu plus long dans la convention ou dans le dispositif d'attribution de l'autorisation de construire. Ce délai ne doit toutefois pas être plus long que le délai d'amortissement ayant habituellement cours au sein de la branche.

La convention doit donc être partie intégrante de l'autorisation et faire l'objet d'une inscription au registre foncier selon l'article 44, alinéa 1, OAT.

Si les parties ont oublié de conclure une convention ou s'ils ont oublié de la mentionner expressément ou de mentionner expressément la condition résolutoire qui en découle dans l'autorisation de construire, il n'est toutefois pas possible d'en déduire que l'autorisation a été délivrée pour une durée illimi-

tée: cela n'est plus possible, en vertu de l'alinéa 3 de la loi, pour les bâtiments inhabités ou les bâtiments habités mais facilement démontable situés en dehors des zones à bâtir.

Alinéa 4

Cette disposition comporte la «contrepartie politique» à la renonciation à l'octroi des autorisations sans limitation de temps, à savoir un assouplissement pour ce qui est de la viabilité à long terme (art. 34, al. 4, let. c, OAT), est d'une importance capitale: dans le cas de ces procédures, il convient de ne pas imposer d'exigences élevées quant à la viabilité à long terme des exploitations existantes. Cela signifie que les exploitations agricoles existantes n'ont en règle générale pas de preuve à fournir pour ce qui est de leur viabilité à long terme. La deuxième phrase réserve les cas dans lesquels la viabilité à long terme n'est pas *évidente*.

Article 23b

Cette disposition, qui correspond à l'article 16b de la LAT en vigueur, s'est toujours appliquée aux constructions hors zone à bâtir en général. Quand l'article 16b a été inscrit dans la loi lors de la révision de 1998, sa portée était limitée aux constructions et installations n'étant plus utilisées conformément à l'affectation de la zone parce que l'article ne valait de toute façon, de par sa place dans l'ordonnancement systématique, que pour les zones agricoles. Comme la révision propose d'instaurer une disposition se référant expressément aux constructions hors zone à bâtir en général (et s'appliquant également aux constructions soumises à autorisation qui font l'objet du chapitre 6), il est utile d'indiquer que l'article 23b s'applique lui aussi à toutes les constructions hors zone à bâtir. Aucun doute ne doit ainsi subsister quant au fait que le champ d'application de l'article 23b englobe aussi les constructions dont l'emplacement est imposé par leur destination (installations de téléphonie mobile, constructions agricoles dans les zones visées aux art. 17 ou 18 LAT, etc.).

Il va de soi qu'une construction non agricole autorisée sous réserve d'une condition résolutoire et qui ne serait plus utilisée conformément à son affectation doit pouvoir être affectée à une utilisation agricole si un besoin en ce sens est avéré. C'est pourquoi le renvoi aux articles 23c à 24f figurant dans la première phrase de l'alinéa 1 doit être étendu. A l'inverse, si une utilisation liée à un emplacement imposé par la destination se révèle à nouveau nécessaire, il s'agit là d'un motif suffisant pour lever l'interdiction.

En ce qui concerne l'alinéa 2, il convient de souligner ce qui suit: lorsqu'une autorisation limitée dans le temps arrive à échéance, la construction ou l'installation ne doit être démolie que si les conditions d'octroi de l'autorisation ne sont plus réunies, empêchant de fait sa prolongation. Etant donné que cette disposition était déjà interprétée ainsi, il n'apparaît pas utile de proposer une modification de l'alinéa 2.

Remarques préliminaires sur les articles 23c à 23f (section 2)

Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et pour lesquelles l'exploitation du sol est globalement prépondérante pourront dorénavant être autorisées et considérées conformes à l'affectation de la zone en vertu de l'article 23c dans toutes les zones agricoles «normales».

L'article 23c couvre, outre l'agriculture au sens de l'article 3, alinéa 1, de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr; RS 910.10), la production de produits agricoles, notamment, l'apiculture, la production de champignons et l'exploitation forestière, ainsi que les parties d'entreprises subordonnées non tributaires du sol.

Quiconque entend ériger des constructions ou des installations destinées à des exploitations agricoles pour lesquelles l'exploitation du sol n'est globalement *pas* prépondérante est tenu de le faire dans une zone agricole spéciale (p. ex. dans un site de développement agricole; sur l'ensemble, voir le commentaire relatif à l'art. 23c, al. 3). Le fait de réglementer conjointement à l'alinéa 2 toutes les activités admissibles de la part d'une entreprise agricole dont la production est dépendante du sol permet

d'apprécier conjointement toutes ces parties d'entreprises au moment d'évaluer si l'activité d'exploitation du sol est encore globalement prépondérante conformément à l'article 23c, alinéa 3.

Article 23c

Alinéa 1

Dans sa première partie, cette disposition reprend en substance la première phrase de l'article 16a, alinéa 1, de la loi en vigueur.

La définition du terme «exploitation tributaire du sol» reste très importante. Elle dépendra dorénavant d'une appréciation globale conformément à l'alinéa 3. Pour des explications plus détaillées, voir le commentaire correspondant.

La deuxième partie de la phrase instaure une base légale explicite relative au logement – nécessaire pour assurer l'exploitation – de la famille de l'exploitant et de la génération précédente qui se retire.

Cette disposition se réfère implicitement à l'article 34, alinéa 3, OAT. Il doit être expressément mentionné que toute nouvelle habitation aménagée dans une zone agricole n'est conforme à l'affectation de ladite zone que si elle est nécessaire à l'exploitation d'une entreprise agricole viable au sens de l'article 7 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11). L'application par les cantons d'exigences moins strictes reposant sur l'article 5 LDFR est exclue.

Pour déterminer si un logement est nécessaire à l'exploitation, il est important de procéder à une évaluation réaliste basée sur des faits établis et de la motiver de façon compréhensible.

On ne saurait cependant justifier un besoin de logement (en dehors des zones spéciales au sens de l'art. 23c, al. 3) en invoquant des parties d'entreprise énumérées à l'alinéa 2. Pour ce qui est de l'élevage de chevaux, cette restriction est déjà prévue à l'article 34b, alinéa 5, OAT; elle est désormais applicable de manière générale du fait de son ancrage dans la deuxième phrase de l'article 23d, alinéa 5.

La question de la taille maximale que peut avoir le logement d'un dirigeant d'exploitation ou un logement destiné à la génération précédente vivant sur place devra être réglée dans l'OAT.

Alinéa 2

L'alinéa 2 décrit toutes les branches d'entreprise susceptibles d'être admises dans le cas d'une entreprise agricole dont la production est globalement dépendante du sol, mais pour lesquelles l'exploitation du sol peut, dans une mesure plus ou moins grande, passer à l'arrière-plan. Les constructions et installations s'y rapportant ne peuvent dès lors se voir octroyer une autorisation que si une appréciation globale montre que l'exploitation du sol est encore prépondérante. Cette disposition s'applique toutefois sous réserve de l'alinéa 3. D'autres conditions d'autorisation pour les branches d'entreprise énoncées à l'alinéa 2 et les différenciations qui s'imposent suivent à l'article 23d, ainsi qu'à l'article 23e pour ce qui est des activités accessoires non agricoles (art. 23c, al. 2, let. e). Afin de simplifier la réglementation, il est souhaitable d'harmoniser autant que faire se peut ces conditions d'autorisation. C'est ainsi que le critère relatif à l'existence préalable d'une entreprise agricole est étendu à toutes les branches d'entreprise visées à l'alinéa 2.

Lettre a

La préparation, le stockage et la vente de produits agricoles et horticoles constituent un domaine d'activité des exploitations agricoles qui est traditionnellement – et selon l'OAT en vigueur (art. 34, al. 2) – considéré comme activité agricole au sens strict du terme. Les constructions commerciales ou même industrielles dédiées à la préparation, au stockage et à la vente n'en font en tout état de cause pas partie et doivent donc toujours être érigées dans des zones à bâtir correspondantes. Les critères ob-

jectifs permettant de distinguer les constructions et installations de nature commerciale ou industrielle sont principalement la taille des bâtiments, le volume de trafic, le volume des investissements ou le chiffre d'affaires (en tonnes ou en francs). Il n'est en revanche pas possible de s'appuyer sur cette disposition pour autoriser la construction de grandes installations dédiées au stockage, à la distribution et à la vente («plateformes») résultant de la collaboration entre plusieurs exploitations agricoles ou de leur regroupement. Ces installations doivent en général être implantées dans des zones artisanales prévues à cet effet ou dans des zones agricoles spéciales.

Lettre b

Le principe de la conformité à l'affectation de la zone dans le cas de constructions et d'installations qui servent au développement interne d'une exploitation agricole ou d'une exploitation pratiquant l'horticulture productrice est déjà inscrit dans la loi en vigueur (art. 16a, al. 2). Il est déplacé ici.

Lettre c

La lettre c correspond en substance à l'actuel article 16a, alinéa 1^{bis}, LAT. L'obligation de respecter l'usage autorisé découle dorénavant de l'article 23d, alinéa 5, en lien avec l'article 23a, alinéa 3.

Lettre d

La lettre d reprend le contenu de l'article 16a^{bis} LAT. Comme ci-dessus et pour les mêmes raisons, l'obligation de respecter l'usage autorisé n'a plus lieu d'être ici. L'article 23d, alinéa 1 intègre en outre le critère relatif à l'existence préalable d'une entreprise agricole, si bien que ce critère n'a pas à être répété ici. La norme de délégation figurant à l'article 16a^{bis}, alinéa 4, LAT est déplacée vers l'article 23c, alinéa 5, lettre b. Pour plus de détails, se référer au rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) du 24 avril 2012 (FF 2012 6115 ss).

Lettre e

A l'exception de son alinéa 1, l'article 24b LAT est repris dans la loi révisée, mais il est intégré à la vue d'ensemble des parties d'entreprises selon l'article 23c, alinéa 2 et 3. La première partie de la phrase de l'article 24b, alinéa 1^{bis}, LAT est transférée à la lettre b commentée ici, et la deuxième partie de la phrase est déplacée vers l'article 23e, alinéa 1. Enfin, le contenu de l'article 24b, alinéa 1^{er}, LAT se trouve à présent à l'article 23e, alinéa 2, tandis que l'article 24b, alinéa 5, LAT a été déplacé vers l'article 23e, alinéa 3. Cette ventilation est nécessaire pour ne pas surcharger l'article 23c, alinéa 2.

Il résulte en outre de ce qui précède que toutes les activités énumérées à l'article 40, alinéa 3, OAT restent admises et sont à considérer comme des parties d'entreprises proches de l'agriculture présentant un lien étroit avec l'exploitation agricole. Les activités suivantes présentent normalement un lien assez étroit avec l'exploitation agricole pour relever de l'article 23c, alinéa 2, lettre e, sous réserve de l'article 23c, alinéa 3:

- L'agritourisme et les prestations sociothérapeutiques et pédagogiques au sens de l'article 40, alinéa 3, OAT et des commentaires y relatifs.
- Dans le cadre de l'élevage, la garde d'animaux en pension et d'animaux qui, sans cela, n'auraient pas d'abri (animaux «retraités»); pour les chevaux, l'alinéa 5 prévoit des dispositions qui vont un peu plus loin.
- L'exploitation de surfaces proches de l'état naturel et l'entretien et l'exploitation des forêts.
- Dans le cadre de la collaboration entre exploitations, l'utilisation sur d'autres exploitations agricoles de machines nécessaires à l'exploitation propre.

Alinéa 3

L'alinéa 3 s'inscrit dans le prolongement de l'article 16a, alinéa 3, LAT. Les aspects susceptibles de rendre une planification judicieuse et nécessaire ne concernent toutefois plus uniquement les parties d'entreprises agricoles non tributaires du sol. Il s'agit plutôt de décider, en fonction de la situation générale de l'exploitation, si une planification s'impose (p. ex., une personne qui ne souhaite faire que de l'agrotourisme en plus de l'agriculture au sens de l'art. 3, al. 1, de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture [LAgr; RS 910.10] doit pouvoir aller plus loin dans une zone agricole «normale» que si elle avait également l'intention de faire usage des possibilités liées à la garde de chevaux en pension, à la préparation, au stockage et à la vente de produits agricoles ou horticoles ou à l'utilisation de la biomasse; il en va de même, par analogie, pour les exploitations horticoles). Si une planification s'impose, le modèle des pôles de développement agricoles, tel qu'il est utilisé entre autres dans le canton d'Argovie, est à privilégier. A l'inverse, il faut dire clairement qu'aucune autorisation ne peut être octroyée pour des bâtiments artisanaux dans ces pôles de développement.

L'OAT devra définir en fonction de critères et d'indicateurs aussi simples que possible à partir de quand une planification s'impose. Ces critères pourraient être principalement:

- la part de main d'œuvre normée (de préférence exprimée en unités de main-d'œuvre standard, UMOs) nécessaire pour les parties d'entreprises ne relevant pas de l'agriculture au sens de l'article 3, alinéa 1, LAgr;
- la part des contributions de couverture générée par les parties d'entreprises ne relevant pas de l'agriculture au sens de l'article 3, alinéa 1, LAgr;
- le rapport entre la matière sèche produite dans l'exploitation et la quantité de fourrage consommée;
- la part de constructions et d'installations utilisée par les parties d'entreprises ne relevant pas de l'agriculture au sens de l'article 3, alinéa 1, LAgr (surface, volume);
- la part de la surface d'exploitation soustraite à la culture des plantes dans le sol naturel.

Les besoins de l'élevage et de la production de végétaux en termes de zones spéciales sont très variables. Les exploitations d'élevage ne doivent ainsi pas être trop concentrées, et ce pour des raisons liées à la prévention des épizooties.

Par ailleurs, les zones visées à l'article 23c, alinéa 3, sont à délimiter en respectant les objectifs et les principes de l'aménagement du territoire et les prescriptions du plan directeur. La planification directrice doit notamment indiquer des sites possibles pour de grandes zones de ce type et définir des critères généraux pour leur délimitation.

Alinéa 4

Les diverses formes de collaboration ayant cours dans le secteur de la production agricole peuvent contribuer fortement à la maîtrise des coûts structurels. Si ces collaborations ou le recours à l'affermage nécessitent des constructions ou installations de plus grande taille, l'aménagement du territoire ne doit pas y faire obstacle. Pour autant, les éventuels abus doivent être combattus avec efficacité. Il faut ainsi éviter qu'un report de terres affermées ou la dissolution de collaborations puisse justifier un nouveau besoin de constructions destinées aux fins pour lesquelles des constructions avaient déjà été autorisées pour l'exploitation des surfaces concernées. Naturellement, cette disposition ne doit pas empêcher que les autorisations soient octroyées, par exemple, pour l'étable nécessaire à la détention de vaches sur une surface d'exploitation donnée et pour les constructions nécessaires au stockage du foin et au remisage des machines.

Article 23d

Généralités

Les restrictions plus détaillées applicables à ces parties d'entreprises sont définies à l'article 23d. Elles proviennent pour l'essentiel des conditions générales régissant l'autorisation d'activités accessoires non agricoles, telles que citées à l'article 24b, alinéa 1^{quater} – 4, LAT ainsi que celles de l'article 34b OAT concernant la détention agricole de chevaux.

Alinéa 1

L'alinéa 1 exige l'existence d'une entreprise agricole, telle que la requièrent l'article 16a^{bis}, alinéa 1 et l'article 24b, alinéa 1^{bis} du droit en vigueur. Les raisons qui justifient de conditionner la détention de chevaux à l'existence (préalable) d'une entreprise agricole peuvent être transposées à toutes les branches d'entreprise visées à l'article 23c, alinéa 2. C'est pourquoi la condition tenant à l'existence d'une entreprise agricole est formulée d'une manière générale, ce qui constitue par ailleurs un vecteur d'harmonisation et de simplification.

Alinéa 2

Cette disposition est reprise de l'article 24b, alinéa 4, LAT.

Alinéa 3

Cette disposition correspond à la première phrase de l'article 24b, alinéa 2, LAT.

Alinéa 4

La première phrase provient de l'article 24b, alinéa 2, phrase 3, LAT, et la deuxième phrase de l'article 24b, alinéa 2, phrase 2.

Alinéa 5

Du fait du renvoi à l'article 23a, alinéa 3, les parties d'entreprises visées à l'article 23c, alinéa 2 ne peuvent être autorisées qu'en lien avec une convention prévoyant la démolition en cas de disparition du besoin. Cette disposition évite toute discussion, notamment dans le cas d'offres agritouristiques, visant à déterminer si la construction considérée est habitée ou non.

Alinéa 6

L'alinéa 6 correspond à l'article 24b, alinéa 1^{quater} LAT.

Alinéa 7

L'alinéa 7, issu de l'article 34b, alinéa 2, OAT, ancre dans la loi formelle cette règle détaillée relative à la détention de chevaux dans un contexte agricole.

Article 23e

Alinéa 1

L'alinéa 1 s'inscrit dans le prolongement de l'article 24b, alinéa 1^{bis}, LAT.

Alinéa 2

L'actuel alinéa 1^{er} de l'article 24b LAT est transféré à la première phrase du présent alinéa 2. En vertu du droit en vigueur, les travaux de transformation dans les centres d'exploitation temporaires ne peuvent être autorisés qu'à l'intérieur des constructions et installations existantes. Cette différence de traitement par rapport aux centres d'exploitation utilisés toute l'année s'est révélée judicieuse dans la mesure où les extensions de bâtiments d'alpage affectent en général nettement plus le paysage que celles réalisées dans de grands centres d'exploitation utilisés toute l'année. Il semble toutefois justifié de créer une base légale permettant d'accorder des dérogations dans les cas de rigueur⁸.

On considère notamment qu'il y a cas de rigueur lorsque l'accueil de randonneurs n'est possible qu'à condition de construire des WC et d'aménager une fosse septique accessible de l'extérieur. Cette catégorie peut également inclure la réalisation des aménagements nécessaires pour disposer des tables, des bancs et éventuellement des parasols à l'extérieur. Il est également envisageable que l'accueil des randonneurs se fasse à l'extérieur uniquement, sur la surface existante, mais que l'espace nécessaire à la création de WC pour les visiteurs fasse défaut dans les bâtiments existants et qu'il faille donc l'ajouter. Tout cas de rigueur est a priori exclu si le site concerné présente objectivement des besoins trop faibles.

La deuxième phrase charge le Conseil fédéral de régler les détails y relatifs.

Alinéa 3

L'alinéa 3 correspond à l'article 24b, alinéa 5, LAT.

Article 23f

Les zones périphériques et moins «propices à l'exploitation» recèlent des terres cultivables dont l'exploitation répond à un intérêt public mais est si fastidieuse au regard des rendements escomptés qu'elle n'est pas viable du point de vue économique. Il peut dès lors arriver que ces surfaces ne trouvent aucune entreprise agricole orientée vers le rendement qui accepte de les exploiter. Si quelqu'un est prêt à conduire cette exploitation sous forme de pâturage mais sans pouvoir justifier d'une orientation vers le rendement, l'article 34, alinéa 5, OAT empêche de lui octroyer les autorisations nécessaires pour les clôtures ou les abris pour animaux dont il pourrait avoir besoin. Le droit en vigueur permet d'y remédier en accordant une autorisation sur la base de l'article 24 LAT. Il n'existe toutefois aucune pratique claire à cet égard, et il paraît donc préférable de résoudre ce problème en modifiant les dispositions relatives aux constructions conformes à l'affectation de la zone.

Ce faisant, il faut cependant se garder de créer une concurrence pour l'agriculture professionnelle. Il est par conséquent nécessaire d'introduire une condition stipulant que l'exploitation agricole ne peut pas être garantie autrement. Le terme « activité de soins » vise en outre à souligner que ce qui prime ici n'est pas le plaisir de garder des animaux dans une optique de loisirs, mais bien la prestation d'entretien du paysage qui est fournie du fait de cette utilisation.

La dérogation au principe énoncé à l'article 34, alinéa 5, OAT ne se justifie que dans la mesure où l'exploitation répond à un intérêt public. Par exemple, les territoires dans lesquels un canton entend

⁸ De tels cas de rigueur sont par exemple prévus dans l'ordonnance du 26 septembre 2008 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire dans le trafic routier (OUMin; RS 725.116.21), art. 27, et dans l'ordonnance relative aux temps de vol et de service (RS 748.127.8), art. 2.

empêcher une expansion de la surface forestière devront être désignés dans le plan directeur cantonal et dans les plans d'affectation communaux reposant sur le plan directeur (limites statiques des forêts hors des zones à bâtir). Des mesures sylvicoles adaptées devront être prises afin de maintenir ces territoires ouverts. La fixation d'un délai vise à empêcher que ces installations tombent dans l'oubli et restent malgré tout en place.

La restriction aux clôtures et aux abris – destinés aux animaux en pâturage s'entend – vise quant à elle à éviter que l'activité de soins ne serve de prétexte pour bâtir des remises dont il est fort à craindre qu'elles soient au fil du temps insidieusement détournées à des fins de loisirs.

Il paraît par ailleurs réaliste d'aménager des clôtures et des abris pour animaux sans porter atteinte à la fertilité des sols, comme l'exige expressément l'alinéa 2.

Article 24

Dans l'article 24 également, la pesée des intérêts peut être supprimée. Le libellé du nouvel article 23a, alinéa 3 s'écarte certes de celui de l'article 24, lettre b, LAT. Pour autant, les deux articles renvoient, de par leur contenu, à un examen approfondi des intérêts en présence.

Article 24^{bis}

Les conditions générales en matière d'octroi d'autorisation énoncées à l'article 24d, alinéa 3, LAT sont déplacées dans cet article et s'appliquent ainsi à tous les cas dans lesquels des constructions et installations existantes font l'objet d'une utilisation privilégiée.

Le critère relatif à la disparition du besoin (lettre a) est adapté par rapport à la formulation de l'article 43a, lettre a, LAT.

Le critère relatif à l'aspect extérieur et à la structure architecturale du bâtiment n'est pas ajouté à la liste des critères universellement applicables. Dans les cas définis à l'article 24a, l'aspect extérieur et la structure architecturale du bâtiment restent de toute façon intacts. Dans l'article 24c, ce sujet est traité à l'alinéa 4 LAT. En ce qui concerne les constructions protégées (art. 24d, al. 2), le but de protection entraîne de toute façon des limites plus restrictives, ce que souligne la lettre b nouvellement intégrée à l'article 24d, alinéa 2. Le critère relatif à l'aspect extérieur et à la structure architecturale du bâtiment est par conséquent déplacé vers l'article 24d, alinéa 1 et également mentionné explicitement à l'article 24e, alinéa 5.

La pesée de l'ensemble des intérêts en présence est ancrée de manière générale dans l'article 23a, alinéa 3 et n'a donc pas à être répétée ici.

Article 24a

Sur le fond, l'article 24a reste inchangé. Comme les titres du chapitre 6 et de la section 3 indiquent clairement que seules les constructions et installations hors zone à bâtir sont concernées, la précision correspondante dans la phrase introductive de l'alinéa 1 peut être supprimée.

Article 24b

Le contenu de l'actuel article 24b LAT est scindé entre les articles 23c, alinéa 2, lettre e, 23d et 23e.

Article 24c

En substance, l'article 24c reste inchangé. La précision indiquant qu'il est question de constructions hors des zones à bâtir peut ici aussi être supprimée. En effet, les titres du chapitre 6 et de la section 3 ne laissent aucun doute à ce sujet. La deuxième phrase de l'article 24c, alinéa 3, LAT est à présent

couverte par l'article 24^{bis} et peut donc être supprimée. La même remarque vaut pour l'article 24c, alinéa 5, LAT, qui est désormais couvert par l'article 23a, alinéa 1.

Article 24d

Alinéa 1

La première phrase de l'alinéa 1 apporte une clarification: les habitations agricoles qui ne sont pour le moment pas nécessaires à l'exploitation agricole peuvent être occupées par des personnes extérieures à l'exploitation (c'est-à-dire louées). Cette possibilité n'est cependant pas totalement illimitée. L'utilisation à des fins d'habitation non agricole doit être soumise à un cadre similaire.

La deuxième phrase de l'alinéa 1 porte sur les bâtiments d'habitation existants hors zone à bâtir qui, bien qu'utilisés à des fins agricoles, ne sont pas nécessaires à l'exploitation au sens de l'article 23c. Elle couvre également les bâtiments d'habitation agricoles soumis au nouveau droit qui ne sont plus utilisés à des fins agricoles. Une modification partielle de ces deux types de bâtiments d'habitation doit être possible si elle est indispensable à un usage d'habitation qui réponde aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique. Par modification partielle, on entend notamment un agrandissement modeste. Cette formulation vise à garantir que toutes les restrictions découlant de l'article 24c LAT s'appliquent également aux bâtiments agricoles soumis au nouveau droit et ne relevant pas de l'article 23c, alinéa 1. La deuxième phrase de l'article 24d, alinéa 1 inscrit donc dans la loi formelle l'actuel article 42a OAT. Pour savoir quand un agrandissement est jugé indispensable à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles, se référer aux explications relatives à l'article 42a OAT (Office fédéral du développement territorial, Explications relatives à l'article 42a de l'OAT, version 2, Berne, août 2004, consultable sur Internet à la page <http://www.are.admin.ch/bab>, p. 3).

Dans ce contexte, il n'y a pas lieu de prévoir expressément de réglementation sur la séparation parcellaire des bâtiments d'habitation agricoles. Pour éviter de faire obstacle aux mutations structurelles importantes pour le secteur de l'agriculture, des exceptions à l'interdiction de partage matériel (voir art. 59, LDFR) sont toutefois nécessaires. Mais il faut veiller à coordonner ces séparations parcellaires avec les autorités en charge de l'aménagement du territoire, obligation que prévoit du reste déjà l'article 25a, LAT. Eu égard à la disposition nouvellement introduite qui précise que des surfaces ne peuvent pas être prises en compte plusieurs fois dans le cadre d'un même projet de construction (art. 23c, al. 4), l'autorité cantonale est tenue, lorsqu'elle procède à la séparation parcellaire d'un bâtiment d'habitation agricole existant, de faire inscrire une mention au registre foncier en regard du terrain agricole restant. Une importance accrue est ainsi accordée à la séparation entre le marché foncier des terrains à usage agricole et celui des parcelles à bâtir: l'acheteur saura clairement que, une fois propriétaire des surfaces agricoles en question, il ne pourra se prévaloir d'aucun besoin nouveau en termes de bâtiment d'habitation.

Alinéa 2

Sur le fond, l'alinéa 2 reste globalement inchangé. Seule est ajoutée une lettre b. Cet ajout est dû au fait que le contenu de l'article 24d, alinéa 3 est transféré dans l'article 24^{bis} et que le critère selon lequel l'aspect extérieur et la structure architecturale du bâtiment doivent rester pour l'essentiel inchangés n'y est pas intégré (cf. commentaires à ce sujet, p. 31). En ce qui concerne les constructions protégées selon l'article 24d, alinéa 2, LAT, dont le caractère digne d'être protégé a toujours été soumis à des exigences élevées, les impératifs en matière de protection ont toujours donné lieu à des limites considérablement plus strictes que celles prévues par l'article 24d, alinéa 3, lettre b, LAT. Cet état de fait doit également être mis en évidence dans le texte de loi, d'où cette nouvelle lettre b, qui stipule que ce qui les rend dignes de protection doit être intégralement préservé. L'actuelle lettre b devient ainsi la lettre c. les rend dignes de protection

Article 24e

Cet article, entré en vigueur le 1^{er} mai 2014, est repris sans modification de fond.

L'actuel alinéa 5 de l'article 24e LAT est en grande partie transféré vers les articles 24^{bis} et 23a. Manquait seulement dans cet article le critère de préservation de l'aspect extérieur et de la structure architecturale, qui est donc ajouté – en lieu et place du renvoi à l'article 24d – à l'alinéa 5.

Article 24f

Le nouvel ordonnancement des dispositions relatives aux constructions hors des zones à bâtir offre la possibilité de mieux insérer l'article 37a, LAT dans l'architecture de la loi en l'intégrant dans les articles 24 ss.

Article 25

Alinéa 2, phrase 2

Cette phrase ajoutée se réfère aux dispositions de l'article 13e relatives aux périmètres réservés. Pour en savoir plus, consulter les commentaires correspondants.

Alinéa 3

La compétence d'ordonner et de faire exécuter des mesures de remise en état conforme au droit a plus de poids si elle relève d'une autorité cantonale. Elle est de nature à garantir une mise en œuvre équitable des dispositions relatives aux constructions hors zone à bâtir.

Article 26

Alinéa 2

Les plans d'affectation sont à coordonner avec les conceptions et les plans sectoriels de la Confédération et avec les plans directeurs cantonaux (cf. art. 2, al. 1). Il est primordial que cette obligation de coordination soit respectée afin notamment que les espaces destinés à des tâches fédérales soient réservés. Avant d'approuver des plans d'affectation, il incombe donc aux cantons de s'assurer qu'ils ne contredisent ni les conceptions et plans sectoriels de la Confédération, ni les plans directeurs cantonaux. A cet effet, les cantons peuvent utiliser l'instrument mis à leur disposition par le droit en vigueur, à savoir les zones réservées (art. 27 LAT). Afin que toutes les autorités aient accès aux mêmes informations, la Confédération met par ailleurs sur pied une plate-forme WebGIS qui permettra consulter en ligne les contenus des plans sectoriels. Le complément proposé vise donc à préciser le droit en vigueur.

Article 27a

Les adaptations portées aux références citées à l'article 27a découlent pour l'essentiel de la restructuration de la loi. Seul le champ d'application de l'article 23c a été formellement étendu. Eu égard au nouvel ordonnancement de la loi, il serait en effet difficile de le limiter au développement interne.

Article 29a

Alinéa 2

Cette disposition crée une base juridique explicite afin de soutenir de manière ciblée des projets novateurs pour le développement durable d'un territoire donné. Il s'agit là entre autres des projets-modèles pour un développement territorial durable.

Les contributions ne pourront être octroyées que dans le cadre des crédits alloués. Il n'est par conséquent pas prévu qu'il faille dégager des fonds supplémentaires à cette fin.

Dès lors, la motion (07.3280) du 24 avril 2007 de la Commission de l'économie et des redevances (CER) du Conseil national peut en outre être classée. Elle demandait notamment la création d'une base légale pour le soutien, déjà pratiqué, aux projets de collaboration dans les agglomérations tels que déjà en cours.

Article 34

Alinéa 2

Lettre c

Cette adaptation est due au nouvel ordonnancement des dispositions relatives aux constructions hors zone à bâtir.

Articles 35 et 36

Les mandats législatifs et de planification donnés par ces articles aux débuts de la LAT ont depuis été menés à bien. Les dispositions s'y rapportant (y compris les dispositions transitoires) peuvent donc être abrogées.

Article 36a

Les constructions hors zone à bâtir relèvent principalement du droit fédéral. Dès lors, les sanctions pénales punissant deux infractions qualifiées aux prescriptions légales dans ce domaine, à savoir le fait de construire sans permis de construire et le non-respect d'injonctions exécutoires émanant de la police des constructions, doivent également être régies de manière uniforme au niveau fédéral. Il s'agit de la sorte de renforcer l'application de la législation sur l'aménagement du territoire dans un domaine particulièrement menacé. Ces agissements sont à considérer comme des délits. Leur gravité le justifie, car nous sommes bien loin de simples brouilles. Sont également considérées comme des délits les infractions, comparables du point de vue de la gravité, aux dispositions pénales de la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE; RS 211.412.41). La qualification de délit permet également de punir des entreprises en vertu de l'article 102, alinéa 1, CP si la responsabilité ne peut être imputée à aucune personne physique donnée en raison de l'organisation déficiente de l'entreprise. Conformément à l'article 104, alinéa 2 du code de procédure pénale (CPP; RS 312.0), la Confédération peut reconnaître la qualité de partie à d'autres autorités chargées de sauvegarder des intérêts publics. Tel doit être le cas ici pour l'autorité au sens de l'article 25, alinéa 2 et pour l'Office fédéral du développement territorial. Les droits découlant de cette qualité de partie doivent être les mêmes que ceux accordés par le CPP à la partie plaignante. Pour que les autorités en question puissent sauvegarder les intérêts publics en jeu, il convient en outre de préciser qu'elles peuvent aussi faire opposition aux ordonnances pénales.

Article 37

Alinéa 1

Le complément proposé au droit en vigueur vise à également permettre la création de zones d'affectation de caractère temporaire lorsque la réalisation et l'utilisation d'infrastructures d'importance nationale ou la préservation d'espaces naturels sont directement menacées. Il s'agit là d'une disposition conservatoire qui est mise en œuvre s'il n'est pas possible de garantir par d'autres moyens la disponibilité d'espaces destinés à remplir des tâches fédérales importantes. L'article 5, alinéa 2, LAT demeure réservé.

Des plans d'affectation existant désormais presque partout en Suisse, il convient par ailleurs de préciser à l'alinéa 2 que l'*adaptation* des plans d'affectation consiste également en la correction des manquements éventuels.

Article 38b

L'application cohérente de la loi suppose la prise de dispositions transitoires efficaces. C'est dans cet esprit qu'est proposée une disposition transitoire pour les planifications communes supracantoniales dans les espaces fonctionnels conformément à l'article 8, alinéa 1, lettre a.

Article 75 LDFR

Dans les cas relevant de l'article 23a, les parties concernées concluent une convention sur les garanties et les modalités à prévoir pour la démolition en cas de disparition du besoin (art. 23a, al. 2). La partie financière de la garantie peut souvent prendre la forme d'un droit de gage. Or, ce dernier ne doit pas être pris en compte dans le calcul de la charge maximale au sens de l'article 75 de la loi fédérale du 4 octobre 1991⁹ sur le droit foncier rural (LDFR). C'est pourquoi une nouvelle lettre f est proposée pour l'article 75, alinéa 1, LDFR.

Article 10^{bis} LPE

Dans de nombreux domaines liés à la protection de l'environnement, le législateur a prévu que des objectifs environnementaux soient atteints en recourant à l'aménagement du territoire. Citons entre autres exemples les plans de protection des eaux, les plans de mesures pour la qualité de l'air, les plans de gestion des déchets ou encore l'attribution et la planification des degrés de sensibilité au bruit. Selon le nouveau libellé proposé pour l'article 2, alinéa 1, LAT, ces planifications spécialisées font partie des études de base à prendre en compte à tous les niveaux de planification. Elles contiennent quantité d'indications ayant, directement ou indirectement, des incidences considérables sur l'environnement. C'est particulièrement vrai pour les projets de grande ampleur, tels ceux portant sur les infrastructures. Leurs incidences sur l'environnement doivent être identifiées et documentées et leurs effets être évalués précocement et selon le niveau de planification lors de l'évaluation des incidences régie par l'article 2, alinéa 2^{bis}. Ces évaluations des incidences seront intégrées aux procédures de planification existantes et ne devraient donc pas donner lieu à des procédures supplémentaires. Pour que la pesée des intérêts débouche sur des solutions optimales, il convient en outre, pour autant que cela fasse sens et soit adapté au niveau de planification, d'examiner et de décrire d'autres voies envisageables. Cet impératif doit également être fixé explicitement dans la loi sur la protection de l'environnement, d'où le nouvel article proposé. Le Conseil fédéral déterminera au niveau d'une ordonnance les exigences posées à la procédure, notamment en termes de documentation et de participation des autorités concernées et d'autres milieux. La documentation inclut des explications dans le cadre d'un rapport de planification qui présentent et évaluent les effets considérables à attendre sur l'environnement.

Ajouté à la prise en compte des études de base et des plans d'aménagement (art. 2, al. 1, LAT), à l'évaluation des incidences des plans d'aménagement (art. 2, al. 2^{bis}) et à d'autres propositions de modification de la LAT (art. 8a ss, art. 13), ce complément à la loi sur la protection de l'environnement transcrit dans la loi le rapport du Conseil fédéral du 3 septembre 2008 «Meilleure coordination entre la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire»¹⁰.

¹⁰ Ce rapport peut être consulté sur le site Internet de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV): <http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=fr&msg-id=21099>