



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement,  
des transports, de l'énergie et de la communication DETEC  
**Office fédéral du développement territorial ARE**

21 juin 2017

---

## **Deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire : consultation sur les éléments nouveaux**

### **Rapport explicatif**

---

Office fédéral du développement territorial (ARE)  
Worbentalstrasse 66, 3063 Ittigen  
Adresse postale : 3003 Berne  
Tél. +41 58 462 40 60  
[www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch)

## Table des matières

1. Grandes lignes du projet.....	3
1.1. Situation initiale.....	3
1.2. Changements proposés.....	3
2. Commentaires relatifs aux articles.....	7
Art. 2, al. 1 <sup>bis</sup> et 2 <sup>bis</sup> .....	7
Art. 3, al. 5.....	7
Art. 6, al. 4.....	7
Art. 16a.....	8
Art. 18, al. 4 et 5.....	9
Art. 22a.....	10
Remarques préliminaires sur le chapitre 4 « Construction hors de la zone à bâtir ».....	11
Art. 23a.....	11
Art. 23b.....	12
Art. 23c.....	15
Art. 23d.....	16
Art. 23e.....	24
Remarques préliminaires sur la section 2 « Autorisations pour des constructions et installations conformes à l'affectation de la zone agricole ».....	24
Art. 23f.....	25
Art. 23g.....	25
Art. 23h.....	28
Art. 23i.....	29
Art. 23j.....	29
Art. 24 <sup>bis</sup> .....	30
Art. 24a.....	31
Art. 24b.....	31
Art. 24c.....	31
Art. 24d.....	32
Art. 24e.....	33
Art. 24f.....	33
Art. 24g.....	33
Art. 25b.....	34
Art. 34.....	34
Art. 38b.....	35
Art. 60, al. 1 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR ; RS 211.412.11).....	35
Art. 75, al. 1, let. f LDFR.....	35
3. Conséquences.....	36
3.1. Remarques préalables concernant la méthode.....	36
3.2. Economie.....	36
3.3. Environnement.....	36
3.4. Société.....	37
3.5. Conséquences sur différents types d'espaces et sur les cantons et les communes.....	37

# **1. Grandes lignes du projet**

## **1.1. Situation initiale**

La deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire s'inscrit dans un processus global de réforme visant à renforcer et à moderniser les instruments disponibles en matière d'aménagement du territoire afin qu'ils puissent remplir au mieux leur office, qui est de garantir une utilisation adaptée et mesurée des sols. Dans un pays aussi densément peuplé que le nôtre, les conflits d'intérêts et d'utilisations en lien avec l'aménagement du territoire sont voués à augmenter et à devenir de plus en plus complexes. Il est donc crucial d'adapter au plus vite les bases légales en y intégrant tous les facteurs d'importance, faute de quoi nous risquerions de ne pouvoir procéder qu'à des adaptations ponctuelles, dans l'urgence. Développer la législation sur l'aménagement du territoire de manière cohérente deviendrait alors de plus en plus malaisé, si ce n'est impossible.

La première étape de la révision partielle (du 15 juin 2012) de la loi sur l'aménagement du territoire, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014 et qui a depuis lors été mise en œuvre par les cantons et les communes, a surtout porté sur la promotion du développement urbain à l'intérieur du milieu bâti et sur la réduction des zones à bâtir surdimensionnées. Afin de garantir un développement territorial durable, des adaptations complémentaires doivent toutefois être apportées à la loi sur l'aménagement du territoire. Au vu des résultats de la consultation relative à un premier projet de loi menée entre décembre 2014 et mai 2015, le Conseil fédéral a constaté que des mesures s'imposaient dans trois domaines, à savoir les prescriptions relatives à la construction hors de la zone à bâtir, l'aménagement du territoire dans les espaces fonctionnels et la planification en sous-sol. Il a également identifié un besoin d'action pour ce qui est de la protection des surfaces d'assolement et du renforcement de la pesée des intérêts en tant que méthode centrale d'aménagement du territoire. S'agissant des surfaces d'assolement, il ne compte toutefois pas privilégier les adaptations législatives. En lieu et place, le DETEC a chargé un groupe d'experts de revoir le plan sectoriel des surfaces d'assolement sur la base du droit en vigueur et de le renforcer, le but étant que le Conseil fédéral puisse adopter le plan sectoriel révisé fin 2018. En ce qui concerne la pesée des intérêts liés à l'aménagement du territoire, le Conseil fédéral estime que quelques adaptations ponctuelles apportées à la législation fédérale suffiront à la renforcer. Il a par ailleurs chargé l'administration fédérale de participer au groupe de travail institué par la Conférence des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP) afin d'examiner et de renforcer la pesée des intérêts liés à l'aménagement du territoire.

Pour ce qui est du traitement et de l'approfondissement des thèmes clés de la deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, le Conseil fédéral a décidé, le 4 décembre 2015, d'assigner au DETEC les objectifs de contenu suivants : Dans le domaine de la construction hors de la zone à bâtir, l'accent est à mettre sur l'optimisation et la simplification de la réglementation, qu'il s'agisse de la loi sur l'aménagement du territoire ou de l'ordonnance y relative. En la matière, une attention particulière doit être portée à la marge de manœuvre visant à permettre la meilleure prise en compte possible des spécificités régionales, le tout sans diluer le principe de séparation entre zones constructibles et zones non constructibles. S'agissant de la promotion de l'aménagement du territoire dans les espaces fonctionnels et en sous-sol, le Conseil fédéral a demandé que soient examinées la fixation de principes au niveau de la loi et leur éventuelle formulation.

## **1.2. Changements proposés**

### **1.2.1. CONSTRUCTION HORS DE LA ZONE A BATIR**

Dans le projet relatif à la deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, les dispositions se rapportant à la construction hors de la zone à bâtir ont été regroupées dans un chapitre qui y est spécialement dédié et qui est mieux structuré sur le plan systématique. Les règles sont ainsi plus faciles à comprendre et leur mise en œuvre devrait s'en trouver simplifiée. Une

première section (art. 23a à 23e)<sup>1</sup> rassemble les prescriptions applicables à tous les projets prévus hors de la zone à bâtir. Suivent, dans la section 2, les dispositions relatives aux constructions et installations conformes à l'affectation de la zone agricole (art. 23f à 23j) et, dans la section 3, les exceptions hors de la zone à bâtir (constructions et installations dont l'emplacement est imposé par la destination [art. 24] et modifications non conformes à l'affectation de la zone apportées à des constructions et installations existantes [art. 24<sup>bis</sup> à 24f]). Dans la section 3, les dispositions dérogatoires sont, pour l'essentiel, reprises dans leur libellé actuel, avec des déplacements minimales.

Au-delà de la réorganisation systématique des dispositions portant sur la construction hors de la zone à bâtir, les nouveautés suivantes s'imposent du point de vue du fond :

- Les autorisations de construire octroyées pour de nouveaux bâtiments ou installations hors de la zone à bâtir doivent impérativement être assorties d'une **obligation conditionnelle de démolition**. Elles ne seront donc plus accordées « ad vitam aeternam » : en cas de disparition de leur destination d'origine, les bâtiments et installations concernés devront être détruits s'il n'est pas possible d'accorder une autorisation pour une nouvelle utilisation conforme à l'affectation de la zone ou imposée par sa destination (art. 23b). L'objectif poursuivi est ici de freiner la prolifération des bâtiments et installations hors de la zone à bâtir et de lutter contre la perte de terres cultivables qui en découle. L'introduction de cette obligation conditionnelle de démolition permet, dans le cas de projets agricoles, de renoncer dans une large mesure à la procédure – actuellement obligatoire et parfois fastidieuse – visant à prouver la subsistance à long terme de l'exploitation sous-jacente. Il est ainsi tenu compte du besoin de l'agriculture, en pleine mutation structurelle, de disposer de possibilités de transformations plus flexibles, sans pour autant transiger sur l'objectif consistant à garantir une utilisation adaptée et mesurée des sols.
- La **méthode de planification et de compensation** prévue par l'article 23d vise à donner aux cantons une plus grande marge de manœuvre en matière de constructions hors de la zone à bâtir afin de permettre une meilleure prise en considération des besoins induits par les spécificités régionales. Cette flexibilité accrue ne doit toutefois pas conduire à une dilution du principe – central pour l'aménagement du territoire – de séparation entre terrains constructibles et non constructibles. Cette méthode s'articule par conséquent autour des deux éléments suivants : les cantons sont autorisés, pour faire face aux besoins qui leur sont propres, à s'écarter des dispositions fédérales relatives à la construction hors de la zone à bâtir en édictant des règles spéciales dans les domaines du développement du paysage, de la promotion du tourisme ou de l'agriculture, par exemple. Mais pour que les utilisations supplémentaires qui en découlent n'entraînent pas une dilution du principe de séparation, il est obligatoire de les compenser de telle sorte qu'elles ne génèrent pas des utilisations plus importantes, plus intensives ou plus gênantes sur les parcelles situées hors de la zone à bâtir. L'instrument en première ligne lorsqu'il s'agit de fixer tant des règles cantonales spécifiques que les bases du mécanisme de compensation est le plan directeur, qui est soumis à l'approbation de la Confédération. La méthode de planification et de compensation est mise en œuvre lors de la procédure d'octroi de l'autorisation de construire. Le demandeur qui souhaite faire usage d'une règle spéciale doit alors démontrer qu'il compense l'utilisation supplémentaire demandée conformément aux exigences définies par la loi.
- Les prescriptions relatives à la délimitation de **zones agricoles spéciales** sont précisées dans l'article 16a et celles relatives à la délimitation de **zones spéciales** dédiées par exemple au tourisme, au sport et au délassement ou encore à l'extraction de matériaux et aux décharges le sont aux alinéas 4 et 5 de l'article 18<sup>2</sup>. Un strict encadrement de la délimitation de nouvelles zones à bâtir ne suffisant pas à assurer la préservation des terres cultivables, il faut aussi contrer les tendances au mitage des zones non constructibles. Les précisions introduites à cet égard reposent sur les critères relatifs au classement en zone à bâtir qui ont été

---

<sup>1</sup> Dans les commentaires ci-après, les dispositions du projet sont citées sans faire mention du nom de la loi. Lorsqu'un renvoi est fait à la LAT, il porte en principe sur le droit en vigueur.

<sup>2</sup> Pour plus de détails quant aux zones dans le cadre de la LAT, voir le renvoi au modèle de données dans la note 4, p. 8.

intégrés à la loi sur l'aménagement du territoire lors de la révision partielle du 15 juin 2012 (art. 15 LAT).

- Les zones agricoles doivent en premier lieu servir à une production agricole dépendante du sol, même si, dans une optique de diversification de l'agriculture, des **secteurs d'exploitation indépendants du sol et para-agricoles** doivent pouvoir être autorisées dans une certaine mesure (art. 23g). En zone agricole normale, ces **secteurs d'exploitation** ne doivent toutefois pas être prépondérants, ce qui est déterminé sur la base d'une évaluation globale de l'exploitation. L'art. 23g, al. 3, dispose par conséquent que les constructions et installations servant à une exploitation agricole ou horticole pour laquelle l'exploitation du sol n'est globalement pas prépondérante ne sont conformes à l'affectation de la zone que si elles sont érigées dans une **zone agricole spéciale**. L'art. 23g, al. 5, let. 2, confère au Conseil fédéral la compétence de définir les critères d'appréciation applicables.
- L'admissibilité de constructions et installations destinées aux **activités accessoires non agricoles** doit être limitée à celles qui sont, de par leur nature, étroitement liées à l'agriculture, par exemple l'agrotourisme ou certaines prestations sociothérapeuthiques (art. 23g, al. 1, let. e). De ce fait, aucune construction ne peut plus être érigée pour d'autres activités accessoires dépourvues d'un tel lien, par exemple une menuiserie ou un atelier de réparation. Le principe de séparation entre terrains constructibles et non constructibles serait en effet trop dilué. Ces activités accessoires pourraient en outre représenter une concurrence considérable pour les entreprises commerciales implantées dans des zones à bâtir.
- L'article 25b étend les **compétences et les responsabilités cantonales** en matière de construction hors de la zone à bâtir. En complément à l'art. 25, al. 2, LAT en vigueur, qui délimite les compétences minimales des cantons en matière d'autorisations de construire des bâtiments et installations hors de la zone à bâtir, il convient de définir ces compétences pour les cas où le rétablissement d'une situation conforme au droit doit être ordonné. Force est de constater que les autorités communales touchent souvent aux limites de leur pouvoir d'exécution lorsqu'il s'agit d'assumer des tâches de police liées aux constructions hors de la zone à bâtir.
- Les **infractions** visées à l'art. 24g (construction sans autorisation de construire, obtention d'une autorisation de construire au moyen d'indications erronées ou incomplètes, non-respect d'une prescription définitive de la police des constructions) visent également à renforcer l'application du droit de l'aménagement du territoire dans le domaine des constructions hors de la zone à bâtir. Les peines s'inspirent de celles prévues par les 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) et de la loi du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires (LRS ; RS 702) pour des actes de gravité comparable.

### 1.2.2. ENVISAGER L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE PAR ESPACES FONCTIONNELS

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

### 1.2.3. AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN SOUS-SOL

L'art. 3, al. 5, instaure un principe de planification qui met en exergue les aspects les plus importants de la mission d'aménagement du territoire dans le domaine du sous-sol. Cette mission peut être menée à bien avec les instruments d'aménagement du territoire existants. Il n'y a dès lors pas lieu de mettre en place des instruments propres au sous-sol.

*1.2.4. PESEE DES INTERETS LIES A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE*

La mention explicite, faite en lien avec l'article sur l'obligation d'aménagement (art. 2 LAT), de la pesée des intérêts (à l'al. 2<sup>bis</sup>) vise à souligner l'importance de cette dernière en tant que méthode centrale pour le développement territorial.

## **2. Commentaires relatifs aux articles**

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

A l'*alinéa 1<sup>bis</sup>*, dans le but de préciser l'obligation de planification, il est spécifié que les autorités chargées de la planification doivent également prendre en considération les corrélations fonctionnelles et spatiales allant au-delà de leurs frontières et collaborer dans les champs de responsabilités concernés. Les domaines potentiellement concernés par la collaboration sont par exemple le développement urbain, la mobilité et les transports, les installations à forte fréquentation, la promotion économique, le tourisme, la gestion intégrée de l'eau, l'énergie, la biodiversité et la création de réseaux écologiques, le paysage et l'agriculture. Le périmètre de la collaboration se définit toujours en fonction des besoins caractérisant le cas d'espèce. Les projets d'agglomération, dans le cadre desquels sont coordonnés le développement de l'urbanisation, des transports et du paysage, constituent un bon exemple de collaboration transcendant déjà les limites administratives, puisqu'elle est réalisée au sein d'espaces fonctionnels. Dans une optique de préservation et d'utilisation durable des ressources naturelles, l'obligation de planification revêt une importance centrale et son respect doit donc être renforcé à l'avenir. Cela permettra à la fois de mieux exploiter les synergies entre les politiques sectorielles à coordonner et d'effectuer une pesée des intérêts par niveau, au sens de l'art. 2, al. 2<sup>bis</sup>. Le recensement et la mise en balance des intérêts au sein des espaces fonctionnels et donc souvent au niveau régional, est un moyen de désamorcer les conflits.

Avec l'*alinéa 2<sup>bis</sup>*, la pesée des intérêts en présence est érigée en méthode centrale d'aménagement du territoire ; elle acquiert dès lors un poids plus important. L'art. 2, al. 2<sup>bis</sup>, s'applique en particulier lorsque les autorités de planification remplissent des tâches centrales d'aménagement telles que l'élaboration des plans sectoriels, directeurs et d'affectation. La pesée des intérêts doit tenir compte des lois spéciales et intervenir au niveau adéquat, à savoir à chaque niveau de planification dans lequel des aspects déterminants pour une décision objective doivent être définis et appréciés, même si les clarifications n'ont pas encore été menées de manière concluante. Si des étapes de planification surviennent a posteriori, des clarifications plus détaillées relatives par exemple aux effets du projet pourront alors être apportées à ces niveaux.

Pour des explications sur la pesée des intérêts à réaliser par les autorités en charge des autorisations de construire lors de projets situés hors de la zone à bâtir, se référer aux commentaires sur l'art. 23a, al. 1.

### **Art. 3, al. 5**

Le principe de planification proposé est destiné à souligner l'importance croissante du sous-sol dans le domaine de l'aménagement du territoire. En l'espèce, la coordination doit englober les utilisations citées (utilisations des eaux souterraines, des matières premières, des énergies et des espaces aménageables) mais aussi les impératifs de protection, par exemple ceux liés à l'archéologie ou aux zones de protection en surface. Cette mission peut être menée à bien avec les instruments d'aménagement du territoire existants. Il n'y a dès lors pas lieu de mettre en place des instruments propres au sous-sol.

### **Art. 6, al. 4**

Les divers textes normatifs, planifications et inventaires existants peuvent revêtir un caractère plus ou moins contraignant pour la planification relevant de la compétence des cantons, dont le premier niveau est constitué par la planification directrice. Les cantons sont en principe déjà tenus, par l'art. 2, al. 1, LAT de prendre en considération tous ces éléments dans leur planification directrice en fonction de leur caractère contraignant. L'art. 6, al. 4, énumère à titre d'exemples les principaux inventaires et planifications à considérer à cet égard. L'ajout de la mention « selon leur caractère obligatoire » vise à préciser que cette disposition ne crée aucune compétence dérogeant à l'organisation des compétences établie par la Constitution fédérale et par la législation spécifique.

La modification de l'art. 6, al. 4, vise avant tout à souligner que les inventaires fédéraux, au sens de l'article 5 de la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451), doivent aussi être pris en compte en tant que bases de planification lors de l'élaboration et de l'adaptation des plans directeurs. Le contenu des inventaires doit être intégré aux plans cantonaux (voire communaux) en tant que bases de planification. En la matière, les interventions sur des objets protégés d'importance nationale ne requièrent pas forcément une justification qualifiée (c'est-à-dire invoquant des intérêts d'importance nationale équivalents ou supérieurs). Il ne peut toutefois être envisagé de déroger aux buts de protection des inventaires fédéraux en raison de tâches cantonales ou communales que dans les cas où l'intérêt à intervenir du canton ou de la commune l'emporte sur l'intérêt de conservation intégrale des objets portés dans l'inventaire. Il en va tout autrement de la protection des biotopes au sens de l'article 18a LPN et de la protection des sites marécageux régie par les articles 23b à 23d LPN, qui s'appliquent de la même manière à l'accomplissement des tâches cantonales et communales et à celui des tâches fédérales. Les plans directeurs des cantons voisins, également mentionnés à l'alinéa 4, sont eux aussi plus contraignants attendu qu'ils ont force obligatoire pour les autorités en vertu de l'art. 9, al. 1. Cette force obligatoire se détermine pour les plans sectoriels et les conceptions de la Confédération conformément à la législation spécifique qui les sous-tend.

#### **Art. 16a**

Les prescriptions de l'actuel art. 16a, al. 3, LAT au sujet de la délimitation de zones agricoles spéciales sont laconiques et ne permettent qu'un pilotage minime en la matière. Or, ces zones sont susceptibles de prendre de l'importance, dans la mesure où l'art. 23g, al. 3, fixe des limites plus précises que l'art. 16a, al. 3, LAT quant à l'implantation de constructions et d'installations dédiées à l'exploitation agricole ou horticole dans des zones agricoles spéciales en vertu de l'art. 16a. Il s'agit donc, dans le nouvel art. 16a, de préciser les critères à respecter lors de la délimitation de zones agricoles spéciales. A cet effet, ont été repris des éléments de l'article 38 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS 700.1), lequel contenait déjà des dispositions complémentaires à propos de ces zones. Le nouvel article s'appuie par ailleurs sur les critères de l'art. 15 LAT pour le classement en zone à bâtir. Il s'agit ici de combler une lacune due au fait que la révision partielle du 15 juin 2012 de la LAT se limitait à la thématique des zones à bâtir : il serait peu plausible de subordonner les classements en zone à bâtir à des conditions strictes et d'encadrer moins sévèrement les pertes de terres cultivables découlant de la délimitation de zones agricoles spéciales<sup>3</sup>. Les critères de l'art. 15 LAT ont par conséquent été repris dès lors que cela était possible. La pratique qui s'est établie dans ce domaine depuis l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014 de l'art. 15 LAT révisé pourra donc être transposée.

Même si les zones agricoles spéciales font désormais l'objet d'un article spécifique (16a), elles continuent à relever des zones agricoles au sens de l'art. 14, al. 2, LAT et, partant, de la « construction hors de la zone à bâtir »<sup>4</sup>. Par conséquent, les projets de construction dans ces zones agricoles spéciales entrent dans le champ d'application de l'article 25b, en particulier de son alinéa 1, qui dispose qu'il revient à l'autorité cantonale compétente de décider s'ils sont conformes à l'affectation de la zone ou s'ils peuvent se voir octroyer une dérogation.

L'*alinéa 1* donne une description des zones agricoles spéciales. En indiquant que ces zones servent à satisfaire les besoins des exploitations agricoles et horticoles dont l'exploitation du sol n'est globalement pas prépondérante, il établit un lien avec l'art. 23g, al. 3. Selon cette disposition, les constructions et installations qui servent à une exploitation agricole ou horticole ne sont réputées conformes à

<sup>3</sup> La même remarque vaut pour la délimitation de zones spéciales hors de la zone à bâtir, pour autant que ces zones spéciales soient vouées, ne serait-ce qu'en partie, à être construites. Cf. commentaires spécifiques plus bas dans le texte.

<sup>4</sup> Le projet de révision se fonde sur le modèle de données « Plans d'affectation » issu des modèles de géodonnées minimaux, documentation sur les modèles, version 1.0, publié le 12 décembre 2011 par la direction de l'ARE et consultable en ligne à l'adresse <http://www.are.admin.ch/dimzb>.

l'affectation de la zone que si l'exploitation du sol est globalement prépondérante pour elles. Si tel n'est plus le cas, elles doivent être érigées dans des zones agricoles spéciales au sens de l'art. 16a.

L'*alinéa 2* reprend pratiquement mot pour mot les exigences générales énoncées à l'art. 15, al. 3, LAT et applicables aux zones à bâtir. Il souligne la nécessité de coordonner les zones agricoles spéciales par-delà les limites communales. A cet égard, la concentration avec d'autres zones vouées à être construites est plus importante que la concentration entre zones agricoles spéciales, notamment pour des raisons liées à la lutte contre les épizooties. La délimitation de zones agricoles spéciales doit être précédée d'une pesée des intérêts intégrant les effets du projet sur le territoire, l'environnement et la desserte. Si des surfaces d'assolement sont touchées, leur utilisation doit être motivée par des intérêts prépondérants. Par ailleurs, le canton reste tenu de respecter en tout temps son quota de surfaces minimales d'assolement. A noter que la notion de préservation de la nature et du paysage se conçoit au sens large ; elle recouvre également la préservation des biens et paysages culturels..

L'*alinéa 3* s'inspire largement de l'art. 15, al. 4, LAT. Les critères qu'il énonce sont des conditions de recevabilité cumulatives.

La *lettre a* reprend le critère de pertinence figurant à l'art. 15, al. 4, let. a, LAT et y ajoute le critère – tel que prévu par l'art. 15, al. 4, let. b, LAT – selon lequel les terres doivent être nécessaires pour la zone concernée. Même si l'horizon de planification de quinze ans valable pour les plans d'affectation n'est pas répété dans l'art. 16a, il s'applique également ici. Du fait de la mention de cet horizon de quinze ans dans l'art. 15, les plans d'affectation doivent en général être réexaminés et, le cas échéant, adaptés tous les quinze ans environ, raison pour laquelle le critère de nécessité se rapporte là aussi à cet horizon temporel.

Les *lettres b à d* reprennent la teneur des lettres c à e de l'art. 15, al. 4. L'obligation d'établir un plan directeur prévue à la *lettre d* est déjà ancrée dans le droit en vigueur, au niveau de l'ordonnance (art. 38 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire [OAT; RS 700.1]). Si le droit cantonal ne prévoit aucun autre instrument à cet effet, la disponibilité des terres concernées peut être garantie (let. c) par l'octroi à la commune compétente par les propriétaires fonciers d'un droit d'achat pour le cas où, malgré la demande, les terres n'auraient été ni construites, ni cédées à des fins de construction dans un délai donné<sup>5</sup>.

#### **Art. 18, al. 4 et 5**

L'art. 18, al. 1, LAT dispose ce qui suit : « Le droit cantonal peut prévoir d'autres zones d'affectation. » Cette règle vaut pour les zones à bâtir et pour les zones non constructibles. Si les « autres zones » au sens de l'art. 18 LAT se situent à l'intérieur de zones à bâtir, elles sont en outre soumises à l'art. 15 LAT. Si elles sont considérées comme des zones hors de la zone à bâtir, cette disposition ne s'applique pas, mais il convient au minimum de faire preuve d'une grande retenue en la matière<sup>6</sup>. Du fait

---

<sup>5</sup> A la différence des droits d'achat portant sur les biens-fonds situés dans des zones à bâtir, les droits d'achat sur des terrains situés dans des zones agricoles spéciales ne peuvent être exercés à titre préventif par les collectivités en raison des restrictions découlant du droit foncier rural. Cependant, dès lors que la collectivité trouve un acheteur désireux de faire du bien-fonds situé en zone agricole spéciale un usage conforme aux dispositions, la nouvelle lettre j de l'art. 60, al. 1, LDFR autorise la dérogation requise à l'interdiction de partage matériel et de morcellement.

<sup>6</sup> Selon les caractéristiques du site, il est ainsi possible de délimiter une zone affectée à des constructions et installations publiques pour un projet de station d'épuration soit en tant que zone à bâtir (si elle jouxte un secteur construit ; par exemple en tant que « zone affectée à des besoins publics », code HN 15 selon les modèles de géodonnées minimaux « Plans d'affectation », documentation sur les modèles, version 1.0, publiée le 12 décembre 2011 par la direction de l'ARE, consultable en ligne à l'adresse <http://www.are.admin.ch/dimzb>, p. 21), soit en tant que zone non constructible (si, pour des raisons topographiques par exemple, elle se situe loin des zones à bâtir ; notamment en tant qu'« autre zone selon l'art. 18, al. 1, LAT à l'extérieur des zones à bâtir », code HN 49 dans la documentation sur les modèles précitée). Compte tenu du principe de concentration, il serait absurde de définir des exigences plus souples pour une telle zone située hors des zones à bâtir existantes et donc considérée comme une autre zone hors de la zone à bâtir selon l'art. 18.

du durcissement des exigences encadrant la délimitation des zones à bâtir (art. 15 LAT), une pression va s'exercer en faveur du déplacement vers des zones spéciales hors de la zone à bâtir, selon l'art. 18, d'affectations ayant des conséquences en termes de construction, ce qui n'est pas souhaitable dans le contexte du principe de séparation. Il s'agit donc de combler cette autre lacune née de la limitation thématique de la révision partielle du 15 juin 2012 de la LAT aux seules zones à bâtir. Les zones prévues par l'art. 18 sont typiquement utilisées pour le tourisme, le sport et le délasserment ou pour l'extraction de matériaux et les décharges. Mais les zones de hameaux ou les surfaces de transport situées hors de la zone à bâtir sont d'autres applications possibles.

Il existe toutefois également d'autres zones hors de la zone à bâtir dont la destination *n'impose pas une construction*, comme dans le cas des zones mises en réserve en vertu de l'art. 18, al. 2, LAT ou des aires forestières (art. 18, al. 3, LAT), mais ces zones peuvent aussi inclure des surfaces improductives. La délimitation de telles zones n'a pas à être soumise à des exigences plus strictes. Structurées sur le modèle de l'art. 15, al. 3 et 4, et de l'art. 16a, al. 2 et 3, LAT, les restrictions prévues à l'art. 18, al. 4 et 5, LAT s'appliquent donc exclusivement aux autres zones hors de la zone à bâtir vouées, du moins en partie, à être construites. Vous trouverez donc de plus amples détails sur ces deux alinéas dans les commentaires se rapportant à l'art. 16a, al. 2 et 3, LAT.

#### **Art. 22a**

L'article 18a LAT est repris tel quel. Du point de vue du classement, cette disposition appartient à la section 2 « Effets en général », d'autant plus que, depuis la révision partielle du 15 juin 2012 de la LAT, l'exemption d'autorisation est au premier plan et que la section 1 (art. 14 à 20) ne doit plus contenir de prescriptions sur la construction.

#### **Art. 23**

L'art. 23 reste inchangé sur le fond. Mais, étant donné qu'il se réfère directement au contenu de l'art. 22 et qu'un nouvel art. 22a a été inséré entre lui et l'art. 22, son libellé doit être légèrement modifié afin d'exprimer plus clairement son sens.

## **Remarques préliminaires sur le chapitre 4 « Construction hors de la zone à bâtir »**

Les révisions partielles des dispositions relatives aux constructions hors de la zone à bâtir, qui se sont succédées ces dernières années et qui répondaient pour certaines à des objectifs ponctuels, ont abouti à un corpus de règles complexe. De plus, les dispositions déterminantes sont dispersées entre plusieurs chapitres de la LAT. Il s'agit donc de classer de manière plus cohérente les prescriptions quant aux constructions hors de la zone à bâtir afin d'en renforcer la clarté et d'en faciliter la compréhension.

Sont ainsi regroupés dans un même chapitre tous les articles régissant les constructions hors de la zone à bâtir. La première section (art. 23a à 23e) contient les dispositions qui s'appliquent en général hors de la zone à bâtir. Viennent ensuite les dispositions relatives aux constructions et installations conformes à l'affectation de la zone agricole (art. 23f à 23j) et enfin, comme c'était déjà le cas, les exceptions hors de la zone à bâtir (art. 24 à 24f). Ces dernières incluent les dispositions sur les projets dont l'emplacement est imposé par la destination (art. 24) et celles sur les transformations non conformes à l'affectation de la zone apportées à des constructions et installations existantes érigées légalement hors de la zone à bâtir (art. 24<sup>bis</sup> à 24f). A cet égard, l'article 24<sup>bis</sup> énonce des dispositions applicables à tous les projets régis par les articles 24a à 24f.

Cette nouvelle classification entraîne notamment les déplacements suivants par rapport au texte de loi en vigueur : les alinéas 1 et 2 de l'article 16a LAT sont déplacés vers les nouveaux articles 23f et 23g, le contenu normatif de l'art. 16a, al. 3, LAT fait l'objet de l'art. 23g, al. 3, des parties de l'art. 16b sont transférées vers l'art. 38b et l'art. 37a devient l'art. 24f. Le regroupement des projets agricoles et para-agricoles dans la section 2 et d'autres clarifications systématiques se traduisent par ailleurs par le transfert du contenu de l'article 16a<sup>bis</sup> LAT (constructions et installations pour la détention et l'utilisation de chevaux) et de l'article 24b, alinéas 1<sup>bis</sup> ss, LAT, vers les nouveaux articles 23f à 23i. Dans la section 3, les dispositions dérogatoires (art. 24 à 24e et art. 37a) sont, pour l'essentiel, reprises dans leur libellé actuel, avec des restructurations minimales.

Lorsque des autorisations de construire sont octroyées hors de la zone à bâtir, les conditions régies par le chapitre 5, mais aussi les dispositions de l'art. 22, al. 2, let. b, et al. 3, LAT, doivent être respectées. Le chapitre 4 se borne à définir les critères permettant de juger si une construction ou une installation érigée hors de la zone à bâtir est conforme à l'affectation de la zone (art. 23a à 23j) et les conditions devant être réunies pour pouvoir accorder une dérogation à l'obligation de conformité à l'affectation de la zone (art. 22, al. 2, let. a, LAT). Le chapitre 4 constitue en quelque sorte le pendant de l'art. 23, qui renvoie au droit cantonal pour les exceptions quant à la conformité à l'affectation de la zone, mais à l'intérieur des zones à bâtir.

### **Art. 23a**

L'*alinéa 1* ancre le principe de la pesée des intérêts, obligatoire pour tout projet hors de la zone à bâtir, dans un article général qui s'applique à tous les cas. Les clauses qui régissaient chaque situation nécessitant une autorisation n'ont dès lors plus lieu d'être (p. ex. art. 24c). Cette pesée des intérêts intégrée à la procédure d'octroi de l'autorisation de construire doit prendre en considération, pour tout projet prévu hors de la zone à bâtir, les préoccupations centrales de l'aménagement du territoire, en particulier les buts et les principes énoncés aux articles 1 et 3 LAT. En fait expressément partie l'intégration d'un projet dans le paysage, la notion de paysage recouvrant aussi le caractère de la structure de l'habitat et la typologie des constructions. Le terme de projet, au sens de l'art. 23a, al. 1, désigne l'objet d'une procédure d'octroi de l'autorisation de construire. La question de savoir si un projet est compatible avec les préoccupations centrales de l'aménagement du territoire n'est pas affaire d'appréciation mais de droit.

A la différence de l'art. 23a, al. 1, l'art. 2, al. 2<sup>bis</sup>, se concentre sur les planifications (cf. commentaires y relatifs).

De toutes parts, des voix déplorent la mauvaise intégration dans le paysage des nouvelles constructions – souvent agricoles – et réclament des dispositions légales afin d’y remédier. A noter que la pesée des intérêts imposée par l’art. 23a, al. 1, ne rend pas seulement *possible* mais *obligatoire* d’exiger une bonne intégration dans le paysage. La loi ne peut évidemment pas prescrire des limites mesurables, raison pour laquelle une incitation explicite ne peut produire qu’un effet limité. Néanmoins, si, à l’avenir, les autorisations ne sont plus délivrées « ad vitam aeternam », favorisant ainsi une meilleure conscience des coûts, les autorités compétentes pour les délivrer seront également plus enclines, sans y être contraintes par la loi, à accorder l’importance qui se doit à une bonne intégration des constructions dans le paysage.

L’alinéa 2 vise à ancrer explicitement dans la loi une règle implicite du droit en vigueur qui découle de la pesée des intérêts et du principe de l’utilisation mesurée du sol (art. 1, al. 1, LAT) : si des projets doivent être réalisés hors de la zone à bâtir (notamment dans les cas visés aux art. 23f ss et 24), il convient si possible d’utiliser les volumes des bâtiments déjà construits qui ne seraient plus utilisés ou de remplacer ces bâtiments par le nouveau projet. Ainsi, dès lors que de nouveaux bâtiments reprennent la fonction de bâtiments existants, ces derniers doivent en principe – conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral – être démolis. Si le remplacement d’une construction est impossible, par exemple parce qu’elle est protégée, il faut vérifier avec d’autant plus de soin quelle fonction peut lui être attribuée de manière à ce qu’elle reste conforme à l’affectation de la zone ou imposée par sa destination.

### **Art. 23b**

La séparation entre zones constructibles et non constructibles, conjuguée au droit foncier rural qui exige l’exploitation à titre personnel pour l’acquisition de terrains agricoles, se traduit, sur le marché foncier, par des écarts de prix considérables entre terrains à bâtir et terrains non constructibles. Cet écart crée une incitation indésirable à se tourner vers les zones non constructibles afin de satisfaire les besoins des projets gourmands en surfaces et créant peu de valeur ajoutée. C’est pourquoi les anciennes constructions agricoles devenues superflues du fait de l’évolution structurelle suscitent une forte demande pour des utilisations non agricoles. Afin de limiter le risque de voir des constructions et installations agricoles ou s’imposant par leur destination détournées de leur fonction première en cas de disparition de l’utilisation d’origine, il convient de délivrer des autorisations limitées dans le temps, autrement dit qui ne soient plus valables « ad vitam aeternam ». En lieu et place, il convient de prévoir dès le début que les constructions et installations devront être détruites si l’affectation initiale n’a plus lieu d’être.

L’octroi d’autorisations assorties d’une telle obligation conditionnelle de démolition permet de demander moins de garanties pour prouver la subsistance à long terme de l’exploitation concernée<sup>7</sup>. Celle-ci est d’ailleurs difficile à démontrer dans un monde agricole en pleine mutation et ayant un grand besoin de solutions flexibles en matière de constructions. Cette exigence n’a du reste pas empêché d’autoriser de nombreuses constructions qui, tôt ou tard, ont perdu ou perdront leur affectation et seront converties à une utilisation non agricole.

L’alinéa 1 prévoit donc une obligation conditionnelle de démolition pour les nouveaux bâtiments, parties de bâtiments ou installations hors de la zone à bâtir. La démolition doit être mentionnée à titre déclaratoire dans l’autorisation de construire, le but étant d’attirer dès le début l’attention du maître d’ouvrage sur le fait que la construction ou l’installation est autorisée pour une utilisation bien précise et qu’elle devra donc être démolie si cette utilisation vient à disparaître. Cette mention dans l’autorisation de construire sert en outre de base à une mention au registre foncier, laquelle est un vecteur de transparence pour d’éventuels successeurs juridiques.

---

<sup>7</sup> Exigence expressément ancrée dans le droit en vigueur, à l’art. 34, al. 4, let. c, OAT, en ce qui concerne les constructions agricoles.

L'obligation de démolition inclut le rétablissement de l'état originel<sup>8</sup>, sachant qu'en principe, c'est la configuration naturelle du terrain, celle d'origine, qui tient lieu de référence.

Il est possible de renoncer à la démolition si, à la disparition de la destination d'origine, la construction ou l'installation peut obtenir une autorisation pour une utilisation conforme à l'affectation de la zone ou imposée par la destination, c'est-à-dire l'une des utilisations visées aux articles 23f à 24. Une telle autorisation sera elle-même à assortir d'une obligation conditionnelle de démolition selon l'art. 23b, al. 1.

Il convient de distinguer la renonciation à la démolition après disparition de la destination, dont il est question ci-dessus, et la décision prise dans le cadre de l'autorisation de construire de ne pas appliquer l'obligation conditionnelle de démolition au projet à autoriser (comme prévu par l'art. 23b, al. 3 en particulier pour les bâtiments d'habitation dont la démolition n'est pas aisée ; voir les commentaires s'y rapportant).

L'autorité compétente doit faire porter l'obligation conditionnelle de démolition au registre foncier (cf. art. 962, al. 1, CC, en lien avec l'art. 44, al. 1, let. b, OAT). Cette mention n'a certes qu'un caractère déclaratoire pour d'éventuels ayants-droits, mais elle leur permet de prendre connaissance de l'obligation conditionnelle de démolition grevant le bien-fonds.

L'*alinéa 3* précise qu'il est possible de renoncer à l'obligation conditionnelle de démolition dans le cas de bâtiments d'habitation dont la démolition n'est pas aisée. En effet, il apparaît généralement disproportionné d'exiger la démolition de bâtiments d'habitation en cas de disparition de l'habitation agricole d'origine. Sont ici souvent en jeu des valeurs patrimoniales considérables qui perdurent malgré une utilisation non agricole. Devant la forte demande non agricole suscitée par les habitations hors de la zone à bâtir, demande qui ne fait que croître du fait des restrictions imposées à la création de nouvelles zones à bâtir, il importe de s'assurer que ces constructions conservent durablement leur utilisation agricole.

Une dérogation est accordée aux habitations facilement démontables. Elles sont soumises à des conditions d'octroi de l'autorisation de construire moins strictes, mais doivent être détruites après disparition du besoin (conforme à l'affectation de la zone ou imposé par la destination). Sont considérées comme des habitations facilement démontables les constructions dédiées à l'habitat transportées et érigées sur le bien-fonds d'un seul tenant ou sous forme de modules et raccordées aux réseaux et qui, après disparition du besoin, peuvent être démontées de sorte que la structure du bâti puisse être réimplantée à un autre endroit. En la matière, il n'est pas utile d'appliquer d'office des critères stricts : si le demandeur déclare envisager un bâtiment d'habitation facilement démontable, accepte l'obligation de démolition et, le cas échéant, fournit des garanties quant à une démolition ultérieure, il n'est pas tenu de remplir les conditions de l'*alinéa 4*<sup>9</sup>. L'appréciation quant au caractère facilement démontable les engage toutefois, lui et ses éventuels successeurs juridiques.

Les bâtiments d'habitation facilement démontables ne doivent pas être laids. L'architecture doit s'employer – mission certes complexe mais réalisable – à concevoir des bâtiments d'habitation facilement démontables qui soient d'une grande qualité architecturale. Lorsque des bâtiments d'habitation de ce type sont disponibles et que leur utilisation apparaît raisonnablement exigible, une renonciation à l'obligation de démolition selon l'al. 3 est exclue.

La *deuxième phrase de l'alinéa 3* précise que le Conseil fédéral peut désigner des catégories de projets de construction dont la démolition future ne présente pas d'intérêt et qui peuvent donc être autorisés sans une telle obligation conditionnelle. Cette précision est motivée par le fait que la démolition de certains types de constructions et surtout d'installations risque de causer plus de mal

---

<sup>8</sup> En général, on entend par-là une remise en culture du sol. Dans le cas de constructions érigées dans l'eau, sur des surfaces improductives ou dans d'autres cas similaires, l'état originel non bâti à rétablir sera défini en fonction de la situation.

<sup>9</sup> Deux variantes étant proposées pour cette disposition, un renvoi s'impose également aux commentaires relatifs à l'*alinéa 3*.

que de bien. Cela peut notamment être le cas lors de remodelages de terrains à des fins de réhabilitation du sol. Lorsque d'autres prescriptions légales (par exemple la législation sur les déchets) imposent une démolition, ce sont ces prescriptions qui priment.

L'agriculture, aux prises avec des mutations structurelles, a besoin de possibilités de transformations plus flexibles. Il en est tenu compte par l'autorisation de nouvelles constructions en zone agricole sans que la preuve de la subsistance de l'exploitation à long terme n'ait à être fournie. Cet allègement ancré aux *alinéas 4 et 5* est rendu possible par l'obligation conditionnelle de démolition visée à l'al. 1. L'abandon de la preuve de la subsistance à long terme de l'exploitation se fait ainsi en contrepartie de la mise en place de l'obligation conditionnelle de démolition. Hors obligation conditionnelle de démolition, il ne serait pas possible de renoncer à la preuve de la subsistance à long terme de l'exploitation lors de l'autorisation de constructions et d'installations.

Dans les cas visés à l'alinéa 3, qui sont dispensés de l'obligation conditionnelle de démolition, il convient soit de continuer à appliquer le droit en vigueur, à savoir exiger la preuve de la subsistance à long terme (c'est l'approche proposée dans le projet principal), soit de mettre en place une autre règle qui se révèle au moins aussi efficace pour empêcher la multiplication de nouveaux bâtiments d'habitation dépourvus de fonction au sens de leur destination d'origine<sup>10</sup>.

L'*alinéa 4* exige que la preuve de la subsistance à long terme de l'exploitation soit fournie pour les cas d'exception où l'obligation conditionnelle de démolition n'a pas à être prononcée. C'est par exemple le cas si un bâtiment d'habitation conforme à l'affectation de la zone agricole, dont la démolition n'est pas aisée et qui n'est pas soumis à l'obligation conditionnelle de démolition, est autorisé selon l'art. 23f, al. 2 (cf. art. 23b, al. 2).

#### ALINEA 4, VARIANTE

L'expérience montre qu'il n'est pas facile de démontrer la subsistance à long terme d'une exploitation. L'application du droit en vigueur et de ce critère conduit bien souvent à refuser les autorisations si les exploitants ont un certain âge et si la succession à la tête de l'exploitation n'est pas réglée. Dans la pratique, ce critère n'a néanmoins pas empêché la réalisation de constructions qui ont assez vite perdu leur fonction.

A titre de variante, il est donc proposé de ne refuser une autorisation de construire pour absence de preuve quant à la subsistance à long terme que si cette subsistance n'est manifestement pas assurée (voir al. 5). L'examen approfondi de la subsistance à long terme pourrait, selon cette variante, viser à établir un lien clair avec l'utilisation conforme à l'affectation de la zone agricole ou imposée par la destination.

C'est pourquoi la variante propose de n'autoriser les nouveaux bâtiments d'habitation sans obligation conditionnelle de démolition que s'ils restent disponibles pour une utilisation agricole ou conforme à l'affectation de la zone<sup>11</sup>. Les conditions nécessaires à cet effet pourraient être réunies par la constitution contractuelle d'un droit réel apte à garantir la disponibilité pour un usage agricole en cas de besoin.

En tant que prescription résiduelle, l'*alinéa 5* précise que dans les cas où la subsistance à long terme de l'exploitation n'est manifestement pas garantie, l'autorisation de construire doit être refusée. Ceci vaut pour toutes les constructions et installations, que l'autorisation délivrée ait ou non été assortie d'une obligation conditionnelle de démolition. La subsistance à long terme n'est manifestement pas

<sup>10</sup> Il s'agit d'un réel problème dans la pratique, comme en témoignent les faits à l'origine de l'arrêt du Tribunal fédéral 1C\_135/2016 du 1<sup>er</sup> septembre 2016.

<sup>11</sup> Cette règle présente des similitudes avec l'art. 15, al. 4, let. d, LAT, qui n'autorise les classements en zone à bâtir que si la disponibilité des terrains concernés est garantie sur le plan juridique.

garantie si, par exemple, le responsable de l'exploitation approche de l'âge de la retraite et qu'il n'y a aucun repreneur en vue.

### **Art. 23c**

L'*alinéa 1* dispose que la disparition de la destination d'origine est constatée par la collectivité compétente. A cette fin, il faut que les conditions sous-tendant l'autorisation ne soient plus remplies de manière durable ; une inactivité temporaire, par exemple saisonnière, ne saurait suffire. La décision peut être prise dans le cadre d'une procédure engagée d'office. Mais elle peut aussi faire partie intégrante d'une autorisation de construire, par exemple s'il s'avère, à la lumière d'un projet de nouvelle construction, que le demandeur est propriétaire de constructions ou d'installations ne répondant plus à leur destination d'origine. La décision constatant cette disparition doit fixer un délai approprié pour la démolition. Toute utilisation illicite qui se serait installée dans l'intervalle doit être immédiatement interdite et il convient de faire respecter cette interdiction (cf. art. 25b, al. 2, let. a). L'ordre de démolition doit couvrir tous les bâtiments, parties de bâtiments et installations concernés par l'obligation conditionnelle de démolition, à moins qu'ils ne puissent être rattachés à une nouvelle utilisation conforme à l'affectation de la zone ou imposée par la destination. Toute décision plus laxiste serait contraire au droit fédéral.

Pour éviter que l'obligation de démolition ne puisse pas être exécutée faute de moyens financiers, l'*alinéa 2* confère à la collectivité compétente pour ordonner la démolition, afin de couvrir les frais de démolition et de rétablissement de l'état conforme au droit, un droit de gage sur le terrain concerné et sur les éventuels autres terrains concernés par l'octroi de l'autorisation. Ce droit de gage ne s'applique toutefois pas aux terrains en fermage éventuellement concernés par l'octroi de l'autorisation. Soumettre les terrains en fermage à cette règle aurait pour conséquence de durcir les exigences requises pour l'octroi d'une autorisation de construire dans une mesure non justifiée au regard des avantages qui en découlent (amélioration minimale de la sécurité financière de la collectivité si le propriétaire foncier est incapable de supporter le coût de la démolition).

Ce droit de gage habilite la collectivité, en tant que créancier gagiste, à faire réaliser le ou les terrain(s) grevé(s) par voie de poursuite (poursuite en réalisation de gage) si la créance garantie n'est pas honorée. Le droit de gage visé à l'*alinéa 2* est un droit de gage légal direct, ce qui signifie qu'il prend effet avant même son inscription au registre foncier. Le droit de gage au sens de l'al. 2 prend effet dès lors que l'autorité compétente ordonne la mesure de substitution, après que le propriétaire du bien-fonds (malgré une mise en demeure) n'a pas donné suite à la décision de démolition prévue à l'al. 1. Il comprend le coût de la mesure de substitution. L'article 836, alinéa 2, CC s'applique par analogie : si le droit de gage n'est pas inscrit au registre foncier dans les quatre mois à compter de l'exigibilité de la créance sur laquelle il se fonde ou au plus tard dans les deux ans à compter de la naissance de la créance, il ne peut être opposé, après le délai d'inscription, aux tiers qui se sont fondés de bonne foi sur le registre foncier.

Le droit de gage prévu à l'*alinéa 2* ne saurait être décompté de la charge maximale prévue à titre de mesure destinée à prévenir le surendettement en vertu des articles 73 ss de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR ; RS 211.412.11). Par conséquent, une nouvelle exception est prévue à l'art. 75, al. 1, de cette loi, par l'ajout d'une lettre f.

En vertu de l'*alinéa 3*, le droit cantonal peut prévoir que la démolition est garantie par une charge foncière de droit public au sens de l'article 784 CC plutôt que par un droit de gage immobilier. Les charges foncières de droit public engagent le propriétaire foncier concerné à une certaine prestation en faveur de la collectivité titulaire de la charge foncière (Confédération, cantons, communes ou autres collectivités ou institutions de droit public), prestation pour laquelle il n'est tenu que sur le terrain (*David Jenny*, in Basler Kommentar zum ZGB II, 5<sup>ème</sup> éd., Bâle 2015, note marginale 1 ad art. 784 CC). Dans le cas d'espèce, cela signifie que la démolition de la construction ou de l'installation concernée et le rétablissement de l'état conforme au droit ne sont garantis que par le terrain grevé. Conformément à l'art. 784 CC, les dispositions sur les hypothèques légales du droit cantonal

(art. 836 CC) s'appliquent à la constitution des charges foncières de droit public et à leurs effets à l'égard des tiers de bonne foi. Une charge foncière peut s'appliquer de par la loi (l'inscription au registre foncier ayant un caractère purement déclaratoire), ou la loi peut accorder à la collectivité un droit à l'inscription d'une charge foncière au registre foncier (l'inscription ayant alors un caractère constitutif). Si la prestation n'est pas exécutée, le seul recours restant à la collectivité est la poursuite en réalisation de gage. Et comme la prestation due n'est pas une prestation en espèces, la collectivité a droit à des dommages-intérêts (frais de démolition de la construction ou de l'installation).

### **Art. 23d**

CONTEXTE : REPARTITION DES COMPETENCES SELON LE DROIT EN VIGUEUR

Le principe de séparation entre zones constructibles et non constructibles (ci-après principe de séparation) constitue l'un des principes fondamentaux de l'aménagement du territoire en Suisse. Afin d'en garantir le respect, le droit fédéral fixe les limites extrêmes de ce qui est admissible en termes de bâtiments et d'installations érigés hors de la zone à bâtir. Cela se fait par des prescriptions directement applicables à la procédure d'octroi de l'autorisation de construire (notamment l'art. 16a et art. 24 ss LAT), par des objectifs et principes d'aménagement du territoire (notamment les art. 1 et 3 LAT) devant être respectés lors de la délimitation de zones spéciales hors de la zone à bâtir, ou par des règles spéciales telles que celles définies aux art. 33 et 39 OAT.

Les cantons peuvent restreindre ces possibilités, que ce soit en légiférant (art. 27a LAT, devenu l'art. 23e) ou en prenant appui sur l'art. 16, al. 3, LAT (p. ex. en délimitant des zones de protection du paysage qui se chevauchent) et en exerçant leurs compétences parallèles en droit de la construction, par exemple en ce qui concerne l'aménagement et le classement des bâtiments et des installations (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C\_80/2015 du 22 décembre 2015 [Villars-Epeney/VD], cons. 2.3, confirmé dans les faits par l'arrêt 1C\_397/2015 du 9 août 2016 [Wuppenau/TG], cons. 3.4.).

Le droit en vigueur permet d'élargir les utilisations admises dans le cadre du plan d'affectation tant qu'il n'en résulte pas de violation des objectifs et des principes de l'aménagement du territoire, ni de contournement des règles relatives aux constructions hors de la zone à bâtir. Il est ainsi possible de créer, notamment pour les utilisations imposées par la destination, des zones d'affectations spéciales hors de la zone à bâtir (art. 18 LAT)<sup>12</sup>, comme cela se fait par exemple pour les zones de sports d'hiver, les zones de gravière et de décharge, ou encore les zones de hameaux (art. 33 OAT). Les zones agricoles spéciales au sens de l'art. 16a LAT<sup>13</sup> élargissent elles aussi considérablement les utilisations admises hors de la zone à bâtir.

### OBJECTIF

C'est une volonté de longue date que de donner aux cantons une plus grande marge de manœuvre en matière de construction hors de la zone à bâtir afin de permettre une prise en considération des besoins induits par les spécificités territoriales ou autres (principalement cantonales) qui soit meilleure que celle autorisée par une réglementation fédérale et donc valable à l'identique pour tout le territoire suisse. Les cantons doivent donc se voir donner la possibilité de trouver des solutions permettant de satisfaire au mieux leurs besoins spécifiques. Cette flexibilité ne doit toutefois en aucun cas conduire à une dilution du principe de séparation.

L'art. 23d donne ponctuellement aux cantons la possibilité de dépasser les limites fixées par le droit fédéral en matière de constructions hors de la zone à bâtir. Les décisions en ce sens doivent cependant être justifiées dans la planification et être compensées.

---

<sup>12</sup> Voir à ce sujet les commentaires relatifs à l'art. 18, p. 9 s.

<sup>13</sup> Voir à ce sujet les commentaires relatifs à l'art. 16a, p. 8 s.

## METHODE DE PLANIFICATION ET DE COMPENSATION

Le terme « méthode de planification et de compensation » renvoie aux deux éléments centraux qui la composent : il s'agit d'une part d'édicter des règles spéciales permettant de répondre aux besoins propres à chaque canton, règles qui doivent être élaborées, motivées, débattues, consolidées et enfin adoptées dans le cadre de la planification directrice cantonale. D'autre part, cette méthode ne doit pas pouvoir être mise à profit afin de construire davantage, d'une manière générale, hors de la zone à bâtir. Les utilisations supplémentaires autorisées doivent donc être compensées de manière à ne pas générer sur la globalité des parcelles hors zone à bâtir<sup>14</sup> des utilisations plus importantes, plus intensives ou plus gênantes et, au final, à respecter, peut-être encore mieux qu'aujourd'hui, la logique qui sous-tend cette disposition dérogatoire. En d'autres termes, la méthode de planification et de compensation permet aux cantons, dans des cas dûment motivés, de modifier les limites posées par le droit fédéral pour ce qui est des constructions hors de la zone à bâtir (tant que la somme totale n'augmente pas). Elle sert principalement à réaliser des projets qui, sans cela, ne pourraient pas obtenir d'autorisation ou à inciter à la démolition de constructions très gênantes hors zone à bâtir lorsqu'il n'existe pas d'autre instrument légal pour y parvenir<sup>15</sup>. Dans les deux cas de figure, la réglementation doit aller dans le sens des objectifs et des principes de la LAT et ne peut donc en aucun cas générer des utilisations plus importantes, plus intensives ou plus gênantes.

## AUTRES ETAPES DE CONCRETISATION

Les adaptations apportées au plan directeur afin de mettre en œuvre la méthode introduite par l'art. 23d doivent être soumises à l'approbation de la Confédération (art. 11, al. 1, LAT). Cette approbation sera accordée pour autant que la réglementation repose sur un besoin motivé de manière objective (al. 1), que le respect des exigences en termes de compensation (al. 2 et 3) semble plausible, y compris au niveau de l'exécution (al. 4) et que le principe de séparation reste donc garanti<sup>16</sup>.

En fonction du domaine à traiter et du degré de concrétisation de la réglementation dans le plan directeur, une mise en œuvre dans les plans d'affectation, l'établissement d'inventaires spéciaux (en particulier pour les constructions gênantes à compenser et pour les constructions qui, par leur emplacement, se prêtent à des utilisations supplémentaires) ou d'autres étapes de concrétisation de la planification peuvent s'avérer nécessaires. Les actes législatifs cantonaux et les normes générales et abstraites qu'ils contiennent sont des instruments moins adaptés lorsqu'il s'agit de préciser des prescriptions en matière de planification. Ils peuvent toutefois être importants pour définir des compétences et des procédures liées à la méthode de planification et de compensation ou pour ancrer dans le droit les instruments de mise en œuvre prévus<sup>17</sup>. Si une règle prévue par un canton n'est applicable que si elle est mise en œuvre dans le droit cantonal et/ou dans un plan d'affectation, il convient, dans le plan directeur déjà, de conditionner l'octroi des autorisations à cette mise en œuvre.

---

<sup>14</sup> Si le canton limite les parcelles pouvant donner lieu à un élargissement des utilisations ou à la prise en compte d'une utilisation supprimée à titre de compensation, l'appréciation prévue par l'alinéa 2 se limite en grande partie à ces parcelles. Néanmoins, les contraintes supplémentaires sur les infrastructures se trouvant hors de la zone à bâtir ne peuvent pas être tout bonnement ignorées au motif qu'elles se produisent hors des parcelles désignées.

<sup>15</sup> Voir à ce sujet l'exemple « Surfaces habitables supplémentaires aménagées dans le volume bâti existant dans certains endroits adaptés et compensées par la suppression de constructions gênantes », p. 21 ss.

<sup>16</sup> L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation de construire doit veiller à ce que la compensation soit adaptée et complète et les participants à la procédure (voisins, organisations, autorités) sont, le cas échéant, fondés à déposer une plainte, deux mesures qui visent à contribuer à la bonne exécution des dispositions ; voir à ce sujet le chapitre « Réduction globale des effets » ci-après.

<sup>17</sup> Notamment si, dans l'exemple « Surfaces habitables supplémentaires aménagées dans le volume bâti existant dans certains endroits adaptés et compensées par la suppression de constructions gênantes », aux p. 21 ss, le canton souhaite avancer le financement requis pour le démantèlement des constructions gênantes inventoriées et céder ultérieurement, à des conditions définies, les droits de compensation correspondants à d'autres propriétaires ayant des projets d'extension.

Les prescriptions de planification sur lesquelles doit se prononcer le canton dès le plan directeur incluent la proximité<sup>18</sup> que doivent présenter les objets à démolir à titre de compensation par rapport à ceux qui sont « favorisés ». Selon les besoins et la manière dont ils sont pris en compte, des restrictions peuvent être nécessaires à cet égard, mais elles ne sont pas obligatoires. Dans le premier des exemples suivants (Surfaces habitables supplémentaires aménagées dans le volume bâti existant dans certains endroits adaptés et compensées par la suppression de constructions gênantes, voir ci-dessous, p. 21 ss), de telles prescriptions semblent superflues, alors que dans le second exemple (Agrandissement supplémentaire d'hôtels, voir ci-dessous p. 22 ss), un canton pourrait avoir besoin des hôtels démantelés en vue d'extensions dans la même région.

Du point de vue du droit fédéral, le moyen concret utilisé pour transmettre des objets démantelés adéquats aux personnes en demande d'autorisation importe peu<sup>19</sup>. Ce qui compte, c'est de garantir au final une utilisation moins gênante au sens de l'alinéa 2 (cf. les commentaires généraux dans les chapitres suivants et les explications données dans les exemples, p. 21 ss). Et cette utilisation moins gênante deviendra réalité d'autant plus vite que le canton et, le cas échéant, les communes prendront une part active à l'évaluation des objets gênants se prêtant à une compensation. Sinon, les cantons sont libres de jouer un rôle actif d'intermédiaire ou de déléguer cette tâche à des privés.

#### EXIGENCES REQUISES POUR LA COMPENSATION

Les autorisations de construire accordées en vertu de l'art. 23d supposent que soit apportée la preuve d'une compensation ne générant pas des utilisations globalement plus importantes, plus intenses ou plus gênantes (al. 3, en lien avec al. 2). Les principales exigences relatives à cette compensation sont exposées ci-après. Dans tous les cas, il doit s'agir d'une compensation réelle, consistant par exemple en la démolition d'une construction, en la remise en culture du sol et en des mesures visant à empêcher qu'une construction de remplacement ne soit érigée. Le renforcement de la protection sur un secteur donné ne saurait constituer une compensation suffisante<sup>20</sup>.

##### *Utilisations similaires*

Plus la nouvelle utilisation autorisée en vertu de l'art. 23d est proche de l'utilisation qui sera supprimée à titre compensatoire, plus il sera simple de prouver, dans le cadre de la procédure d'octroi de l'autorisation de construire, que la compensation remplit les exigences posées par l'art. 23d, al. 2. Plus la concordance exigée est grande, plus il sera toutefois difficile de trouver des objets qui se prêtent à la compensation.

##### *Autres types d'utilisations*

Pour schématiser, la compensation ne posera jamais de problème si elle se déroule comme suit :

- remplacement d'utilisations intenses par de moins intenses,
- d'utilisations gênantes par de moins gênantes,
- d'utilisations sur des sites mal desservis par des utilisations sur des sites bien desservis,
- d'utilisations dans des secteurs sensibles par des utilisations dans des secteurs moins sensibles,
- de constructions mal intégrées par des constructions bien intégrées,
- ou de constructions et installations occupant une grande surface au sol par d'autres occupant moins de surface.

---

<sup>18</sup> Au sens territorial, géographique, du terme.

<sup>19</sup> Ou, à l'inverse, pour mettre en relation des propriétaires prêts à un démantèlement avec des acquéreurs potentiels.

<sup>20</sup> De même, il ne serait pas admissible, par exemple, d'imputer à titre de compensation un potentiel d'agrandissement obtenu par calcul selon l'art. 42, al. 3, OAT, du moins pas tant qu'il n'est pas certain que cette compensation pourra être réalisée (l'autorisation pourrait en effet être refusée, par exemple, en raison de modifications apportées à l'aspect extérieur du bâtiment au sens de l'art. 24c, al. 4, LAT, du non-respect de l'identité de la construction selon l'art. 42, al. 3, ph. 1, OAT ou de la pesée des intérêts en présence selon l'art. 24c, al. 5 LAT).

Cela ne signifie pas que tous ces critères doivent systématiquement être remplis. Mais si un aspect se dégrade, une surcompensation doit se produire pour les autres aspects, de sorte qu'au final, la situation globale s'améliore. Il est dans tous les cas exclu d'étendre des utilisations dans des lieux sensibles (aires protégées, sites exposés, etc.) et de les compenser dans des lieux soumis à d'autres contraintes.

#### *Imputabilité lors de la compensation*

Ne peuvent être imputées à titre compensatoire les constructions et installations :

- dont la démolition était de toute manière prévue (constructions illégales ou assorties d'une obligation conditionnelle de démolition ou d'une condition résolutoire ou autorisées pour une durée limitée) ;
- qui pourraient être reconstruites ultérieurement, notamment parce qu'elles sont nécessaires à une utilisation conforme à l'affectation de la zone ou imposée par la destination.

#### REDUCTION GLOBALE DES EFFETS

L'alinéa 2 dispose que les règles envisagées pour les secteurs situés hors de la zone à bâtir ne doivent pas générer des utilisations globalement plus importantes, plus intenses ou plus gênantes. Il ne saurait donc être question ici d'améliorations théoriques, ni provisoires.

- Toute autorisation de construire fondée sur l'art. 23d doit être conditionnée à la compensation de l'utilisation supplémentaire autorisée à un autre endroit, de sorte que chaque cas d'espèce se traduise par une réduction des effets (al. 3). Toutes les parties à la procédure sont habilitées à objecter que la compensation liée à l'autorisation ne remplit pas ces exigences.
- Le canton doit veiller à ce que le droit soit exécuté de manière à ce que la réduction visée se produise réellement et durablement (al. 4). Dès l'élaboration de la règle, il doit démontrer de façon crédible dans le plan directeur qu'il a la volonté et les moyens de le faire (al. 1, en lien avec l'al. 4). Si la réduction exigée des effets ne se concrétise pas, le DETEC peut exiger une adaptation du plan directeur (art. 7, al. 2, LAT en lien avec art. 12, al. 1, OAT) et, si nécessaire, des mesures provisionnelles peuvent être ordonnées par le Conseil fédéral (Notice explicative sur la procédure de conciliation selon les articles 7 alinéa 2 et 12 LAT<sup>21</sup>, point 4.4) dans le cadre d'une procédure de conciliation (art. 7, al. 2, LAT en lien avec art. 12, al. 2, OAT).

#### PRESCRIPTIONS IMPERATIVES AUXQUELLES IL NE PEUT ETRE DEROGÉ

Il ne peut être dérogé qu'aux dispositions des sections 2 et 3 du chapitre Construction hors de la zone à bâtir (al. 1). Les autres lois, de même que les objectifs et principes d'aménagement du territoire, l'obligation de planification, l'obligation de réaliser une pesée des intérêts ou les dispositions sur l'obligation de démolition sont en revanche impératifs. Il est néanmoins envisageable que, dans le cadre de la mise en œuvre de l'art. 23d, al. 2, ph. 2, le Conseil fédéral prévienne des exceptions à l'obligation de démolition et les conditionne à une compensation.

#### RAPPORT AVEC LES SITUATIONS SOUMISES A UNE AUTORISATION TELLES QUE DECRITES DANS LE DROIT FEDERAL

La compensation des nouvelles utilisations constitue une méthode utile et prometteuse pour empêcher durablement les constructions hors de la zone à bâtir. A cet égard, la méthode de planification et de compensation représente un modèle qui fonctionne pour toutes les situations soumises à une autorisation en vertu du droit fédéral. Il continuera à y avoir des zones spéciales hors de la zone à bâtir (art. 18). La création de telles zones doit-elle être subordonnée à une

---

<sup>21</sup> Consultable sur Internet sous <http://www.are.admin.ch> > Médias et publications > Publications > Droit de l'aménagement du territoire

compensation ? La question sera examinée au cas par cas à la lumière des objectifs et principes de la LAT et des exigences de l'art. 18.

La suppression des approches de planification prévues aux articles 33 et 39 OAT pourrait certes se défendre. Les conséquences seraient toutefois extrêmement variables selon les situations soumises à une autorisation.

La suppression de l'octroi d'autorisation en vertu l'art. 39, al. 1, OAT (constructions dans de petites entités urbanisées) peut sans autre être envisagée pour diverses raisons :

- Son importance s'est réduite en raison des possibilités d'agrandissement des volumes bâtis de constructions érigées en vertu de l'ancien droit, possibilités qui ont globalement été étendues au gré des révisions du droit de l'aménagement du territoire.
- Les autorisations accordées pour des activités artisanales dans ce type de constructions ont jusqu'ici été peu nombreuses, mais elles sont très problématiques sur le fond.
- A l'origine, cette disposition était limitée aux secteurs touchés par l'exode rural et dans lesquels il convenait donc de favoriser l'habitat permanent. Le problème de l'exode rural n'étant plus d'actualité, la condition correspondante a été supprimée à l'occasion de la révision partielle du 22 mai 1996 de l'OAT et remplacée par le critère relatif à la volonté de renforcer l'habitat permanent. Ce critère était toutefois difficilement compréhensible.

Etant donné que l'art. 23d couvre mieux les éventuels besoins spéciaux restant dans les territoires à habitat dispersé, une suppression de l'art. 39, al. 1, OAT s'impose si la méthode de planification et de compensation entre en vigueur.

Il en va tout autrement en ce qui concerne l'art. 39, al. 2, OAT (constructions protégées en tant qu'éléments caractéristiques du paysage). Sa suppression rendrait caduques des planifications de protection parfois complexes et de grande portée. S'ajoute à cela le risque que, dans la perspective de la suppression de cette base légale, cette possibilité soit encore largement utilisée dans le cadre du droit transitoire, ce qui pourrait produire des effets indésirables en termes d'aménagement du territoire. Enfin, il est à ce stade encore difficile d'évaluer si la méthode de planification et de compensation pourra réellement reprendre la fonction de l'art. 39, al. 2, OAT. En conséquence, il est préférable de conserver l'art. 39, al. 2 à 5, OAT. En revanche, l'appui sur une pratique forte pour ce qui est de l'art. 39, al. 2 à 5, OAT est de nature à simplifier la méthode de planification et de compensation. Les cantons demeurent donc libres de développer des approches basées sur la méthode de planification et de compensation là où ils souhaitent repousser les limites de l'art. 39, al. 2 à 5, OAT.

La situation est encore différente en ce qui concerne les zones de hameaux ou de maintien de l'habitat rural selon l'art. 33 OAT. Dans ces cas, certaines utilisations sont déclarées conformes à l'affectation de la zone par le biais du plan d'affectation. Une planification a donc lieu quoi qu'il en soit, la base légale pour d'éventuelles autorisations se trouvant hors des sections 2 et 3 du chapitre 4<sup>22</sup>. Pour prendre en compte les aspects liés à la compensation, les moyens de compenser les utilisations supplémentaires autorisées dans une zone de hameaux ou de maintien de l'habitat rural feront l'objet d'un examen plus attentif dans le cadre du plan d'affectation. Une compensation sera dans tous les cas indispensable pour les sites accueillant de nouvelles constructions. En général, il conviendra d'appliquer la règle suivante : plus une zone de hameaux est centrale, bien desservie, grande et compacte, moins il est nécessaire de compenser les utilisations supplémentaires car on finit par atteindre le point à partir duquel la délimitation d'une zone à bâtir serait admissible. A l'inverse, les possibilités d'utilisations supplémentaires doivent être compensées avec plus de rigueur si la zone de hameaux ou de maintien de l'habitat rural est située en périphérie, si elle est mal desservie, si elle présente peu de constructions habitées depuis l'origine et si ces constructions sont très dispersées dans la zone. Au moment d'adapter l'OAT à la loi révisée, il s'agira d'examiner en détail dans quelle mesure des précisions s'imposent au niveau de l'ordonnance.

---

<sup>22</sup> Voir à cet égard le chapitre « Contexte : répartition des compétences selon le droit en vigueur », p. 16.

## EXEMPLES D'APPLICATIONS ENVISAGEABLES DANS LES CANTONS

### **Surfaces habitables supplémentaires aménagées dans le volume bâti existant dans certains endroits adaptés et compensées par la suppression de constructions gênantes**

#### Besoin et approche réglementaire

Un canton cherche des moyens de supprimer des constructions particulièrement gênantes situées hors de la zone à bâtir et de rendre les sols concernés à l'agriculture. Parallèlement, il dispose sur son territoire de nombreux bâtiments autrefois dédiés à l'habitat et à l'exploitation agricoles situés en marge de zones à bâtir bien desservies mais ayant atteint les limites autorisées en termes d'agrandissement de la surface habitable dans la partie anciennement dédiée à l'exploitation. Il souhaite par conséquent ancrer dans son plan directeur une règle allant dans le sens suivant :

- recensement des constructions dont la démolition répond à un intérêt public prépondérant ;
- recensement des constructions habitées situées en marge de zones à bâtir qui se prêteraient à une utilisation élargie dans le volume bâti existant au-delà des limites fixées par les art. 24 ss ;
- définition des conditions quantitatives à respecter impérativement lors de la compensation ;
- prescription imposant une pesée de tous les intérêts en présence dès lors que les exigences de l'art. 23d, al. 2, sont remplies ;
- définition des conditions à remplir pour que des constructions ne figurant pas dans les inventaires établis puissent bénéficier d'une utilisation élargie ou servir de compensation ;
- détermination de la marche à suivre pour garantir dans tous les cas une compensation satisfaisant durablement aux exigences fixées (inventaire, cadastre, inscription au registre foncier ou solution équivalente) ;
- détermination de la marche à suivre pour évaluer si la démolition de constructions et installations de grande ampleur peut être imputée à titre de compensation pour plusieurs petits projets d'agrandissement (l'autorisation de construire doit indiquer quelle est la portion de l'objet à imputer à titre de compensation).

#### Conditions quantitatives minimales pour la compensation

- Pour des utilisations équivalentes (par ex. surface habitable contre surface habitable), une compensation 1:1 est jugée acceptable. En d'autres termes, pour chaque m<sup>2</sup> de surface habitable encore utilisable qui disparaît avec une construction gênante (voir le premier point du chapitre précédent<sup>23</sup>), 1 m<sup>2</sup> de surface habitable supplémentaire peut être autorisé dans un lieu qui s'y prête particulièrement bien (voir le deuxième point du chapitre précédent). Le démantèlement est un préalable à la mise à profit de l'utilisation supplémentaire autorisée ; il doit donc intervenir avant le début des travaux et être confirmé par les autorités cantonales.
- Pour éviter que, dans le cas d'utilisations différentes, la compensation ne génère des utilisations globalement plus importantes, plus intenses ou plus gênantes, la compensation doit être plus forte si aucun usage d'habitation ne disparaît. Ainsi, si le bâtiment démantelé ne répond qu'aux dispositions de l'art. 24a LAT (ex. : une grange, une porcherie ou un camp militaire), le rapport minimal de compensation doit être de 10:1, soit 10 unités de surface brute supprimées pour une unité de sur-

---

<sup>23</sup> Les agrandissements n'étant admissibles que dans le volume bâti existant, cette mesure permet de garantir que le volume bâti se réduise ou, du moins, n'augmente pas.

face brute nouvelle. Si le démantèlement porte sur des installations extérieures légalement autorisées, comme des places de stationnement, des voies d'accès, des rues, etc., un rapport de 30:1 pour de nouvelles surfaces habitables pourrait être acceptable (ou de 10:1 pour de nouvelles surfaces imperméabilisées nécessaires à titre exceptionnel).

#### Appréciation générale de la compensation

- Le canton examine, pour chaque cas, si le mécanisme de compensation entraîne globalement une amélioration de la situation cantonale au niveau des constructions et des installations hors de la zone à bâtir. L'objet gênant dans le paysage dont le démantèlement est envisagé doit avoir été autorisé légalement, son état de propriété doit être juridiquement garanti et le démantèlement ne doit déboucher sur aucune construction de remplacement. L'interdiction de constructions de remplacement est, le cas échéant, portée au registre foncier pour tous les biens-fonds du propriétaire concerné. La construction dont l'utilisation est appelée à être élargie doit être bien située (en bordure d'une zone à bâtir existante, de préférence), suffisamment bien desservie et se prêter aux transformations visées, de manière à ce que celles-ci s'intègrent dans le paysage. Dans ces conditions, les modifications apportées au bâti peuvent aller au-delà des limites fixées par l'art. 42, al. 1, OAT, pour autant qu'elles soient compatibles avec les préoccupations centrales de l'aménagement du territoire.
- L'autorité cantonale compétente selon l'art. 25b, al. 1, LAT, décide de la compensation à réaliser au cas par cas dans l'autorisation qu'elle délivre, fixe les conditions s'y rapportant et les inscrit au registre foncier.

#### Garantie de l'exécution

- Le canton veille à ce que les autorisations délivrées et la compensation soient portées au registre foncier. En la matière, le principe de transparence s'applique.
- Si une autorisation non assortie de compensation prend effet, aucune autre autorisation ne pourra être octroyée en vertu de l'art. 23d tant qu'une compensation n'aura pas eu lieu. La même règle s'applique si une construction ou installation est érigée en remplacement d'une construction ou installation démolie à titre compensatoire. Dans les deux cas, le canton peut couvrir ses frais avec le produit de la taxe sur les plus-values selon l'art. 5 LAT.
- Les autorisations octroyées en vertu de l'art. 23d, de même que les décisions sur recours s'y rapportant, doivent être notifiées à l'ARE en cas de dérogation exceptionnelle à l'un des principes définis dans le plan directeur (notamment si la surface minimale à compenser est plus faible que ne l'exige le plan directeur, si les objets favorisés ne sont pas pleinement desservis ou s'ils sont distants de plus de 100 m de la zone à bâtir la plus proche, ou si les travaux démarrent avant que le démantèlement de l'objet retenu à titre compensatoire ne soit terminé)<sup>24</sup>.

#### **Agrandissement supplémentaire d'hôtels**

##### Besoin et approche réglementaire

Un canton touristique entend, en réponse à un intérêt public, donner à certains hôtels érigés hors zone à bâtir et touchant aux limites des agrandissements admissibles en vertu de l'art. 37a LAT (nouvellement art. 24f), des possibilités de développement supplémentaires (annexes ou constructions complémentaire) sur leur lieu d'implantation. Il souhaite par conséquent ancrer dans son plan directeur une règle allant dans le sens suivant :

---

<sup>24</sup> Cela est notamment envisageable si l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation parvient à la conclusion qu'une interprétation conforme à la loi ou la Constitution interdit une telle dérogation.

- recensement des hôtels dont le développement au-delà des limites fixées par l'art. 24f répond à un intérêt public prépondérant ;
- recensement des constructions dont la démolition répond à un intérêt public prépondérant ;
- définition des conditions à remplir pour que des constructions ne figurant pas dans cet inventaire puissent servir de compensation (sont en tout état de cause exclues les constructions et installations protégées et non gênantes, qui n'ont pas été légalement autorisées ou qui sont nécessaires pour une utilisation conforme à l'affectation de la zone [agricole, notamment] ou imposée par la destination) ;
- définition des conditions qualitatives à respecter impérativement lors de la compensation (principes permettant de déterminer que l'hôtel à agrandir est mieux desservi, se situe à un emplacement moins sensible et s'intègre<sup>25</sup> mieux dans le paysage que l'objet retenu pour servir de compensation) ;
- définition des conditions quantitatives à respecter impérativement lors de la compensation ;
- définition de la manière de pérenniser la destination d'origine d'hôtels agrandis en vertu de cette règle et dont l'existence répond à un intérêt public.

#### Conditions quantitatives minimales pour la compensation

- Si la compensation consiste en la démolition de constructions hôtelières, les surfaces utiles principales, les surfaces totales au sol, les surfaces construites et les volumes ne doivent pas augmenter après déduction des valeurs inhérentes à l'objet retenu pour servir de compensation.
- Une compensation consistant en la démolition d'autres constructions et installations suppose que ces dernières figurent dans l'inventaire des constructions dont la démolition répond à un intérêt public prépondérant (voir plus haut). Les surfaces utiles principales, les surfaces totales au sol, les surfaces construites et les mouvements de trafic à prévoir doivent dans tous les cas être surcompensés. L'appréciation générale (voir ci-dessous) revêt une importance particulière dans ce contexte.

#### Appréciation générale de la compensation

- Le canton examine, pour chaque cas, si le mécanisme de compensation entraîne globalement une amélioration de la situation cantonale au niveau des constructions et des installations hors de la zone à bâtir. L'objet gênant dans le paysage dont le démantèlement est envisagé doit avoir été autorisé légalement, son état de propriété doit être juridiquement garanti et le démantèlement ne doit déboucher sur aucune construction de remplacement. L'interdiction de constructions de remplacement est, le cas échéant, portée au registre foncier pour tous les biens-fonds du propriétaire concerné. L'hôtel à agrandir doit figurer dans l'inventaire correspondant (voir ci-dessus, chapitre « Besoin et approche réglementaire » à partir de la p. 23, 1<sup>er</sup> point de la liste), le critère de l'intérêt public doit être rempli, la desserte doit être suffisante et l'hôtel doit rester bien intégré dans le paysage. Dans ces conditions, les modifications apportées au bâti peuvent aller au-delà des limites fixées par l'art. 43 OAT, pour autant qu'elles soient compatibles avec les préoccupations centrales de l'aménagement du territoire.
- L'autorité cantonale compétente selon l'art. 25b, al. 1, LAT, décide de la compensation à réaliser au cas par cas dans l'autorisation qu'elle délivre, fixe les conditions s'y rapportant et les inscrit au registre foncier.

---

<sup>25</sup> En général, il est approprié d'exiger un concours d'architecture pour l'agrandissement de l'hôtel.

#### Garantie de l'exécution

- Le canton veille à ce que les autorisations délivrées et la compensation soient portées au registre foncier. En la matière, le principe de transparence s'applique.
- Si une autorisation non assortie de compensation prend effet, aucune autre autorisation ne pourra être octroyée en vertu de l'art. 23d tant qu'une compensation n'aura pas eu lieu. La même règle s'applique si une construction ou installation est érigée en remplacement d'une construction ou installation démolie à titre compensatoire. Dans les deux cas, le canton peut couvrir ses frais avec le produit de la taxe sur les plus-values selon l'art. 5 LAT.
- Les autorisations octroyées en vertu de l'art. 23d, de même que les décisions sur recours s'y rapportant, doivent être notifiées à l'ARE en cas de dérogation exceptionnelle à l'un des principes définis dans le plan directeur (notamment si la compensation vise un objet ne figurant pas dans l'inventaire ou si les surfaces utiles principales, les surfaces totales au sol, les surfaces construites et les volumes ne sont pas surcompensées)<sup>26</sup>.

#### **Art. 23e**

L'art. 23e reprend en substance le contenu de l'actuel art. 27a LAT. Conformément à l'art. 23d et pour assurer la cohérence avec cette disposition, un renvoi est fait ici aux dispositions des sections 2 et 3, soit aux art. 23f à 24f.

Il convient en outre de tenir compte de la jurisprudence du Tribunal fédéral relative aux compétences parallèles des cantons et des communes avec autonomie communale sur les questions de police des constructions, de préservation du paysage, d'intégration et d'esthétique [arrêts du Tribunal fédéral 1C\_80/2015 du 22 décembre 2015 [Villars-Epeney/VD] consid. 2.3 et 1C\_397/2015 du 9 août 2016 [Wuppenau/TG] consid. 3.4).

#### **Remarques préliminaires sur la section 2 « Autorisations pour des constructions et installations conformes à l'affectation de la zone agricole »**

Les constructions et installations nécessaires aux exploitations agricoles et pour lesquelles la culture du sol est globalement prépondérante pourront désormais être considérées comme conformes à l'affectation de la zone et autorisées dans toutes les zones agricoles « normales » en vertu des art. 23f ss. Relèvent des art. 23f ss, outre 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), la fabrication de produits agricoles tels que l'apiculture ou la culture de champignons, l'exploitation de surfaces proches de l'état naturel et les parties d'entreprise secondaires et indépendantes du sol.

Conformément à l'art. 23g, al. 3, les constructions et installations qui servent à une exploitation agricole pour laquelle l'exploitation du sol n'est globalement pas prépondérante doivent être érigées dans une zone agricole spéciale au sens de l'art. 16a. A cet égard, certains critères d'évaluation doivent être applicables à toutes les activités susceptibles d'être admises dans une exploitation agricole pour laquelle l'exploitation du sol n'est globalement pas prépondérante (art. 23g, al. 1 et 2). Outre ces exigences générales, des exigences spécifiques s'imposent quant aux divers types de parties d'entreprises complémentaires (telles qu'énumérées à l'art. 23f, al. 1 et 2). Les précisions apportées à ces exigences au niveau de la loi devront être répercutées dans l'OAT.

---

<sup>26</sup> Cela est notamment envisageable si l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation parvient à la conclusion qu'une interprétation conforme à la loi ou la Constitution interdit une telle dérogation.

### **Art. 23f**

L'*alinéa 1* reprend le contenu de l'article 16a, alinéa 1, de la loi en vigueur. La définition du terme « exploitation tribulaire du sol » reste très importante. Voir à cet égard les remarques préliminaires qui précèdent et les commentaires relatifs à l'art. 23g, al. 3.

L'*alinéa 2* crée une base légale explicite concernant les besoins d'habitation nécessaires à l'exploitation, qui étaient jusqu'ici uniquement régis au niveau de l'ordonnance (art. 34, al. 3, OAT). Il établit un lien avec l'art. 34a, al. 3, OAT. Il est important de préciser expressément que les nouveaux bâtiments d'habitation en zone agricole ne peuvent être considérés comme conformes à l'affectation de la zone que s'il existe une entreprise agricole au sens de l'art. 7 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR ; RS 211.412.11)<sup>27</sup>. Les cantons ne peuvent assouplir ces exigences en vertu de l'art. 5 LDFR qu'en se fondant sur l'art. 23d. Pour juger du caractère indispensable ou non d'un bâtiment d'habitation pour l'exploitation de l'entreprise agricole concernée, il faut mener une évaluation réaliste et basée sur des faits avérés ; celle-ci doit en outre être étayée par une argumentation compréhensible. S'agissant des exigences relatives aux bâtiments d'habitation destinés à répondre aux besoins de logement de la génération qui prend sa retraite, les limites découlant de la jurisprudence doivent continuer à s'appliquer. La superficie maximale admise pour le logement de l'exploitant ou le logement de la génération qui prend sa retraite est à définir dans l'OAT.

L'*alinéa 3* énonce une exigence qui semble aller de soi mais qui, dans la pratique, occasionne régulièrement des difficultés considérables : les mêmes surfaces agricoles ne sauraient être prises en compte plusieurs fois pour justifier l'utilité de constructions et d'installations. Le fait que, de 1979-85 à 2004-09, les bâtiments agricoles aient consommé pratiquement autant de terres cultivables que l'industrie et l'artisanat (Maintien de la superficie de terres cultivables, Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national du 11 juin 2015, FF 2016 p. 3401) montre à quel point il est important d'ancrer ce principe dans la loi.

Les précisions nécessaires à cet égard seront apportées au niveau de l'ordonnance. Elles passeront principalement par une constatation en ce sens dans la décision et par une mention en regard de la parcelle concernée dans le registre foncier.

Les exploitations d'estivage pures ne pouvant être considérées comme des entreprises agricoles au sens de l'art. 7 LDFR, même si leur charge de travail est importante, la création d'une norme de délégation s'impose à l'*alinéa 4* afin que puissent être autorisées, dès lors que cela s'avère nécessaire et pertinent, les surfaces d'habitations nécessaires à ces exploitations. Les incidences négatives d'autorisations accordées « ad vitam aeternam » étant souvent grandes dans les zones d'habitation temporaires accueillant généralement les exploitations d'estivage, l'obligation conditionnelle de démolition dans les secteurs d'estivage doit également être imposée pour des constructions dans lesquelles un usage d'habitation agricole temporaire a été autorisé.

### **Art. 23g**

L'expression « noyau agricole » figurant dans le titre désigne l'agriculture traditionnelle dépendante du sol.

Les *alinéas 1 et 2* désignent les parties de l'exploitation admissibles pour lesquelles la culture du sol peut plus ou moins passer au second plan. Les constructions et les installations concernées ne peuvent donc être autorisées que si une appréciation générale conclut que l'activité de culture du sol est malgré tout prépondérante. Ce point est précisé sous réserve de l'*alinéa 3*. Les autres conditions d'octroi d'autorisation applicables aux parties de l'exploitation selon l'*alinéa 1* et les différenciations requises suivent à l'article 23h, au point consacré aux activités accessoires non agricoles (art. 23g, al. 1, let. e) et à l'article 23i.

---

<sup>27</sup> Une exception est prévue pour les exploitations d'estivage ; voir à ce sujet l'*alinéa 4* et les commentaires s'y rapportant.

*Alinéa 1, lettre a* : La préparation, le stockage et la vente de produits agricoles ou horticoles sont déjà admis comme étant conformes à l'affectation de la zone en vertu de l'OAT en vigueur (cf. art. 34, al. 2, OAT). L'ajout de la notion de « vente directe » indique que la vente en tant que telle (traditionnellement la livraison à une coopérative, mais aussi la vente des récoltes à des grossistes) fait partie intégrante de l'activité agricole principale et est donc soumise à l'art. 23f, al. 1. L'al. 1, let. e, ne s'applique donc qu'aux constructions et installations qui servent à la préparation (par ex. l'épluchage de légumes), au stockage (p. ex. de pommes de terre ou de pommes afin de les vendre plus tard à un meilleur prix) ou à la vente *directe* (p. ex. marché à la ferme) des produits agricoles.

Les produits doivent provenir de la région et avoir un rapport étroit prépondérant avec le lieu de l'exploitation. La signification concrète de ces critères devra être précisée ultérieurement dans l'OAT.

En vertu de l'art. 23g, al. 3, les constructions et installations destinées à une forme artisanale, voire industrielle, de préparation, de stockage et de vente directe devront à l'avenir toujours être érigées dans des zones agricoles spéciales ou dans des zones à bâtir.

*Lettre b* : Le principe de la conformité à l'affectation de la zone des constructions et installations destinées à une production agricole ou horticole subordonnée et indépendante du sol figure déjà dans la loi en vigueur (art. 16a, al. 2, LAT). La notion de développement interne est remplacée par une formulation plus aisément compréhensible, sans pour autant que le sens en soit modifié. Les restrictions prévues par le droit en vigueur, en particulier en ce qui concerne la garde d'animaux, ont parfois donné des résultats peu concluants. En plus de la limite générale prévue par l'art. 23g, al. 3, l'instrument parfaitement établi du « bilan de fumure » sera utilisé en tant que limite facilement mesurable au niveau de l'ordonnance.

La *lettre c* reprend la teneur de l'actuel article 16a, alinéa 1<sup>bis</sup>, LAT. La condition qui liait les constructions et installations concernées à l'usage autorisé est transférée dans l'art. 23b, al. 1. Le critère défini dans la première partie de la phrase de l'art. 34a, al. 3, OAT est déplacé dans le nouvel art. 23g, al. 3, et des précisions complémentaires seront apportées dans l'OAT.

La *lettre d* reprend le contenu de l'article 16a<sup>bis</sup> LAT. Le lien avec l'usage autorisé n'est pas répété ici pour les raisons déjà citées. L'art. 23h, al. 2, cite par ailleurs déjà le critère lié à l'existence d'une entreprise agricole, lequel n'a donc pas à être répété ici. La norme de délégation figurant à l'article 16a<sup>bis</sup>, alinéa 4, LAT est transférée à l'art. 23g, al. 5, let. b. Pour de plus amples détails, consulter le rapport du 24 avril 2012 de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) (FF 2012, p. 6120 ss) et les commentaires ci-après relatifs à l'alinéa 3.

L'art. 24b LAT est repris dans la loi révisée à l'exception de son alinéa 1 et de la troisième phrase de l'alinéa 2. Ces dispositions sont dorénavant réparties entre la *lettre e* (art. 24b, al. 1<sup>bis</sup>, 1<sup>re</sup> partie de la phrase, LAT), l'art. 23h (art. 24b, al. 1<sup>quater</sup>, al. 2, ph. 1 et al. 4), l'art. 23i, al. 1 (art. 24b, al. 1<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> partie de la phrase, LAT), al. 2 (art. 24b, al. 1<sup>ter</sup>, LAT) et al. 3 (art. 24b, al. 5, LAT).

Les activités suivantes présentent ainsi, en principe, un lien objectif suffisamment étroit avec l'entreprise agricole et relèvent donc, sous réserve de l'art. 23g, al. 3, de l'art. 23g, al. 1, let. e :

- les prestations d'agrotourisme, de sociothérapie et de pédagogie visées à l'art. 40, al. 3, OAT ;
- s'agissant de la garde d'animaux, les prestations de pension et d'accueil pour les animaux qui, sans cela, seraient sans abri (refuges pour animaux âgés) ; la lettre d, qui va un peu plus loin, régit spécifiquement le cas des chevaux ;
- l'exploitation de surfaces proches de l'état naturel ;
- dans le cadre de la collaboration entre exploitations, l'utilisation sur d'autres exploitations agricoles de machines nécessaires à l'exploitation propre.

En revanche, il est désormais exclu d'autoriser des constructions et installations destinées à des activités accessoires sans lien objectif étroit avec l'entreprise agricole (activités accessoires non agricoles proches de l'exploitation au sens de l'art. 24b, al. 1, LAT telles qu'une menuiserie ou un atelier de ré-

paration). Ces activités annexes peuvent représenter une concurrence considérable pour les entreprises commerciales implantées dans des zones à bâtir. L'actuel art. 24b, al. 1, LAT est par conséquent supprimé (une base de remplacement est néanmoins créée à l'art. 23g, al. 2, let. a, pour autoriser la production de poissons de consommation dans des bâtiments agricoles devenus superflus, en reprenant les critères de l'actuel art. 24b, al. 1, LAT ; cf. commentaires ci-après). Les activités existantes peuvent néanmoins être poursuivies tant qu'elles remplissent les conditions d'octroi de l'autorisation d'alors.

L'*alinéa 2* récapitule les possibilités de transformation ouvertes aux exploitations agricoles dans les *bâtiments et installations agricoles devenus superflus*. Il s'agit là aussi de parties d'entreprise extérieures au noyau constitué par l'agriculture dépendante du sol. Elles doivent être prises en compte lors de l'appréciation générale visant à déterminer si l'exploitation du sol est prépondérante (al. 3). L'existence d'une entreprise agricole n'est pas une condition indispensable ici. L'essentiel est qu'aucun volume bâti nouveau ne soit créé de manière directe ou indirecte. Comme le prévoyait déjà le droit en vigueur, les volumes de bâtiment à démanteler en raison d'une obligation de démolition ou d'un remplacement fonctionnel à un autre endroit (cf. commentaires sur l'art. 23a, al. 2), ne comptent pas.

La *lettre a* vise à traiter de la pisciculture, qui ne relève pas de l'art. 23f, al. 1, puisque les poissons ne sont pas considérés comme des animaux d'élevage. Selon le droit en vigueur, de tels projets pouvaient jusqu'ici être réalisés sur la base de l'art. 24b, al. 1, LAT, là aussi uniquement dans des constructions existantes. Sachant que des besoins similaires sont susceptibles de se faire jour pour des insectes, des champignons ou la chicorée endive et que ces possibilités disparaissent aussi du fait de la suppression de l'art. 24b, al. 1, LAT, la formulation est volontairement large. Le critère relatif à la nécessité d'un revenu complémentaire est abandonné. Le critère afférent au maintien du caractère agricole de la ferme (art. 40, al. 1, let. c, OAT) entre dorénavant dans les limites de l'*alinéa 3*.

La *lettre b* correspond à l'article 34b, alinéa 2, OAT et ancre dans la loi formelle ces règles spécifiques applicables aux travaux de transformation destinés à la détention de chevaux. Les entreprises agricoles conservent des possibilités de transformation plus vastes dans le domaine de la détention de chevaux (art. 23g, al. 1, let. d, en lien avec art. 23h, al. 2).

L'*alinéa 3* s'inscrit dans le prolongement de l'art. 16a, al. 3, LAT, en vertu duquel les constructions et installations dépassant le cadre de ce qui est admissible au titre du développement interne peuvent être autorisées et déclarées conformes à l'affectation de la zone pour autant qu'elles soient implantées dans une partie de la zone agricole que le canton a désignée à cet effet moyennant une procédure de planification. Les surfaces agricoles utiles, généralement situées dans des zones agricoles, doivent en principe servir à une production agricole dépendante du sol (agriculture de base au sens du titre de l'art. 23g). Ce principe peut toutefois être remis en cause par les parties d'entreprise destinées à une production agricole ou horticole indépendante du sol, telles que décrites à l'al. 1, let. b. De même, les autres parties d'entreprise décrites aux alinéas 1 et 2 influencent l'appréciation visant à déterminer si, dans le cas d'une exploitation agricole ou horticole, l'exploitation du sol est prépondérante. Dans ce contexte, l'*alinéa 3* vise à préciser qu'il faut considérer la situation globale de l'exploitation pour déterminer si le cadre de ce qui est admissible dans une zone agricole « normale » (à l'exclusion des zones spéciales visées à l'art. 16a) est dépassé ou non. Cette prise en compte globale a pour but d'éviter qu'une accumulation de parties d'entreprise en vertu des alinéas 1 et 2 n'engendre des exploitations pour lesquelles l'exploitation du sol n'est plus prépondérante. Ainsi, une exploitation qui, en plus de l'agriculture dépendante du sol, souhaiterait par exemple se lancer dans l'agrotourisme à l'exclusion de toute autre activité annexe devrait pouvoir disposer dans les zones agricoles « normales » d'une plus grande marge de manœuvre que si elle entend aussi faire usage des possibilités offertes par la préparation, le stockage et la vente directe, la garde de chevaux en pension et l'exploitation de la biomasse.

Les limites découlant de l'alinéa 3 sont à préciser dans l'OAT (art. 23g, al. 5, let. c). Le projet mis en consultation en 2014 prévoyait la définition d'une palette de critères relativement large et une harmonisation importante au niveau des exigences relatives aux diverses parties d'entreprise. Dans l'intervalle, il s'est avéré que cette démarche se heurterait à des obstacles pratiques et ne conduirait pas à des résultats plus satisfaisants. C'est pourquoi une voie médiane est maintenant prévue et s'inspire de l'art. 42 OAT, qui a fait ses preuves : en plus de l'appréciation générale, seules des limites supérieures chiffrées, basées sur des unités de mesure telles que les surfaces et les volumes, sont définies.

Les types de zones à privilégier sont les zones agricoles spéciales visées à l'art. 16a (consulter les commentaires s'y rapportant), voire les zones à bâtir régies par l'art. 15 (zone d'activités économiques, par ex.).

S'agissant des exploitations existantes pour lesquelles la production dépendante du sol est passée au second plan, l'obligation d'ériger des constructions et des installations dans une zone telle que prévue par l'article 16a ne devient effective que lorsqu'elles souhaitent réaliser un projet perpétuant cette proportion ou allant encore plus dans le sens d'une activité indépendante du sol. Dans un tel cas, il n'est toutefois pas obligatoire de transférer toute l'exploitation dans une zone agricole spéciale. Certaines parties d'entreprise (halle d'engraissement pour animaux ou hall de conditionnement, par exemple) peuvent être dissociées du reste de l'exploitation et implantées dans une zone agricole spéciale. L'appréciation visant à déterminer si les limites de l'alinéa 3 sont respectées ne doit prendre en compte que les constructions et installations ne se situant ni dans une zone agricole spéciale au sens de l'art. 16a, ni dans une zone à bâtir selon l'art. 15 LAT.

*Alinéa 4* : Les besoins en logement ne sauraient (hors de la zone spéciales régie par l'article 16a) être motivés par les secteurs d'exploitation énumérés à l'alinéa 1 ou 2. Cette règle, qui figure déjà dans l'actuel article 34b, alinéa 5, OAT pour ce qui est de la détention de chevaux, est maintenant ancrée en dénominateur commun à l'alinéa 4. Cette approche est en outre conforme au principe (qui s'applique déjà implicitement dans le droit en vigueur) selon lequel les secteurs d'exploitation n'appartenant pas au noyau agricole peuvent être ajoutées à l'entreprise pour autant qu'elles n'en modifient pas sensiblement le caractère. Cela pourrait se produire si une entreprise dont l'activité d'exploitation du sol n'exige pas une présence permanente au centre d'exploitation et qui peut donc être gérée depuis une zone à bâtir obtenait le droit de se doter de surfaces d'habitation sur place du fait de ses parties d'entreprise en vertu de l'alinéa 1 ou 2. Cette restriction est importante à double titre : d'une part, l'encadrement plus strict des classements en zone à bâtir incite (et cela va se renforcer) à chercher des moyens permettant de construire des surfaces d'habitation hors de la zone à bâtir. D'autre part, les bâtiments d'habitation pourront à l'avenir, dans les cas normaux, continuer à être autorisés sans obligation conditionnelle de démolition (art. 23b, al. 1), raison pour laquelle les autorisations octroyées à tort vont peser durablement sur les zones non constructibles. L'arrêt du Tribunal fédéral 1C\_135/2016 du 1<sup>er</sup> septembre 2016 donne un aperçu des difficultés auxquelles sont confrontées les autorités compétentes pour délivrer les autorisations de construire.

*L'alinéa 5* délègue diverses compétences législatives au Conseil fédéral. En l'espèce, les lettres a et b traitent de domaines qui sont d'ores et déjà précisés au niveau de l'ordonnance. La lettre c complète l'alinéa 3.

### **Art. 23h**

L'art. 23h régit les exigences supplémentaires à remplir par les parties d'entreprise visées à l'art. 23g, al. 1, let. c à e, et pour partie à l'al. 2. Ces exigences reprennent pour l'essentiel les conditions générales auxquelles doivent satisfaire les activités accessoires non agricoles en vertu de l'art. 24b, alinéas 1<sup>quater</sup> à 4, LAT. Les constructions et installations destinées aux parties d'entreprise visées à l'art. 23g, al. 1, let. a et b, (préparation, stockage et vente directe de produits agricoles ou horticoles et production agricole ou horticole indépendante du sol) ne sont pas concernées par les exigences supplémentaires énoncées à l'article 23h. Il en découle notamment que ces constructions et

installations peuvent être érigées par une exploitation agricole n'atteignant pas le seuil donnant droit au statut d'entreprise agricole au sens de la LDFR. Les parties d'entreprise selon l'art. 23g, al. 2, qui ne peuvent être autorisées que dans des constructions et installations existantes devenues superflues ne sont expressément pas soumises à l'exigence correspondante formulée à l'al. 2.

*L'alinéa 1*, lettre a, reprend la teneur de l'article 24b, alinéa 4, LAT, la lettre b celle de l'article 24b, alinéa 2, première phrase, LAT et la lettre c celle de l'article 24b, alinéa 1<sup>quarter</sup>, LAT.

*L'alinéa 2* pose l'exigence relative à l'existence préalable d'une entreprise agricole, actuellement ancrée dans les articles 16a<sup>bis</sup>, alinéa 1, et 24b, alinéa 1<sup>bis</sup>, LAT. Comme les exploitations agricoles n'atteignant pas le seuil donnant droit au statut d'entreprise agricole n'ont pas réellement les moyens de se doter d'installations destinées à la production d'énergie à partir de la biomasse, l'existence d'une entreprise agricole vaut également dans leur cas. Comme le stipulait déjà l'art. 16a<sup>bis</sup>, al. 1, LAT, cette entreprise agricole devait exister préalablement. Il est ainsi clarifié, pour les trois types de parties d'entreprise (let. c à e de l'art. 23g, al. 1), qu'il ne doit pas nécessairement s'agir d'une entreprise agricole au sens de l'art. 7 LDFR : une entreprise selon l'art. 5 LDFR suffit pour autant que les limites fixées par l'art. 23g, al. 3, ne soient pas dépassées.

### **Art. 23i**

*L'alinéa 1* est repris de l'article 24b, al. 1<sup>bis</sup>, LAT.

*Alinéa 2* : L'actuel alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 24b LAT est transféré à l'alinéa 2, dont il devient la première phrase. 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 paraît néanmoins justifié de créer une base légale ouvrant la voie à des exceptions dans des cas de rigueur (deuxième phrase).

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 troisième phrase charge le Conseil fédéral de définir les modalités correspondantes.

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

### **Art. 23j**

Les régions périphériques et peu propices à l'exploitation agricole recèlent des terres cultivables dont l'exploitation répond à l'intérêt public mais est si fastidieuse au regard du rendement dégagé 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, cette solution est souvent considérée comme de l'agriculture pratiquée en tant que loisir au sens de l'article 34, alinéa 5, OAT avec pour conséquence d'empêcher l'octroi des autorisations nécessaires pour les clôtures ou les abris pour animaux dont il pourrait avoir besoin. Le cas échéant, le droit en vigueur permet certes d'envisager une autorisation en vertu de l'article 24

LAT. Il n'existe toutefois pas de 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 d'entretien » vise en outre à souligner que ce qui prime est bien la prestation d'entretien du paysage qui est fournie du fait de cette utilisation de terres à faible rendement.

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. Il peut s'agir par exemple de secteurs situés hors de zones à bâtir, dans lesquels un canton entend empêcher une croissance de la surface forestière (cf. art. 10, al. 2, let. b, de la loi fédérale sur les forêts [RS 921.0]). La fixation d'un délai vise à empêcher que les installations autorisées tombent dans l'oubli et restent malgré tout en place. La restriction aux clôtures et aux abris destinés aux animaux en pâturage vise quant à elle à éviter que l'activité d'entretien 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*.

Les clôtures ne sont pas toutes subordonnées à l'obtention d'une autorisation. Sur ce point, l'art. 23j n'apporte aucun changement. Il constitue toutefois la base légale permettant d'octroyer une autorisation lorsque cela est nécessaire.

### **Remarques préliminaires sur la section 3 : Autorisations exceptionnelles hors de la zone à bâtir**

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

#### Art. 24

L'article 24 n'a plus à mentionner l'obligation de procéder à une pesée des intérêts, car l'art. 23a, al. 1, dispose que celle-ci s'applique à tous les projets prévus hors de la zone à bâtir. Le libellé du nouvel art. 23a, al. 1, s'écarte certes de celui de l'art. 24, let. b, de la loi en vigueur, mais le sens reste le même : une pesée de tous les intérêts en présence s'impose.

#### **Art. 24<sup>bis</sup>**

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 de modifications non conformes à l'affectation de la zone de constructions et installations existantes (art. 24a à 24f).

La formulation de la condition relative au fait que la construction ou l'installation n'est plus nécessaire à une utilisation conforme à l'affectation de la zone ou imposée par sa destination (lettre a) est adaptée pour correspondre à celle de l'article 43a, lettre a, OAT. Cette norme a pour but d'empêcher que le besoin d'une nouvelle construction (agricole, en particulier) conforme à l'affectation de la zone ou imposée par sa destination puisse être justifiée par le fait qu'une construction existante, qui servait jusqu'ici à cet effet, a été affectée à une nouvelle utilisation. Pour autant, les constructions réellement utiles pour l'utilisation conforme à l'affectation de la zone (agricole, en général) ou imposée par sa destination doivent rester disponibles à cette fin.

Le critère selon lequel l'aspect extérieur et la structure architecturale du bâtiment doivent pour l'essentiel demeurer inchangés (art. 24d, al. 3, let. b, LAT) n'est pas repris dans la liste des dispositions applicables à toutes les constructions et installations existantes. Dans les cas visés à l'art. 24a, l'aspect extérieur et la structure architecturale du bâtiment restent de toute manière inchangés. L'article 24c aborde cette thématique à son alinéa 4. En ce qui concerne les constructions protégées (art. 24d, al. 2), le but de protection entraîne des restrictions plus sévères, ce que précise une nouvelle lettre b insérée à l'art. 24d, al. 2. En conséquence, le critère relatif à l'aspect extérieur et à la structure architecturale du bâtiment est déplacé vers l'art. 24d, al. 1, et est cité expressément à l'art. 24e, al. 5.

La pesée de tous les intérêts en présence est ancrée en dénominateur commun dans l'art. 23a, al. 1, et n'a donc plus à être répétée ici.

#### **Art. 24a**

L'article 24a reste inchangé dans son contenu. Les titres du chapitre 4 et de la section 3 indiquant déjà clairement qu'il ne s'agit que de bâtiments et d'installations hors de la zone à bâtir, il a été possible de supprimer la précision correspondante dans la phrase d'introduction de l'alinéa 1.

Les changements d'affectation selon l'art. 24a ne sont possibles que pour des bâtiments et installations légalement construits (voir ATF 127 II 215, consid. 4b, p. 223). Si une autorisation de construire a été délivrée pour une durée déterminée ou assortie d'une obligation de démolition, le bâtiment ou l'installation correspondant(e) n'est plus considéré(e) comme légalement construit(e) après l'arrivée à échéance du délai fixé ou la survenue de la condition résolutoire. Par voie de conséquence, il n'est alors pas possible de procéder à des changements d'affectation selon l'art. 24a.

#### **Art. 24b**

L'ancien art. 24b LAT (à l'exception de son alinéa 1) est transféré dans l'art. 23g, al. 1, let. e, et dans l'art. 23h et l'art. 23i. L'alinéa 1 a volontairement été abandonné (cf. commentaires se rapportant à l'art. 23g, al. 1, au dernier paragraphe de la page 25).

#### **Art. 24c**

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

En termes de contenu, l'article 24c demeure inchangé<sup>28</sup>. La précision indiquant qu'il s'agit de bâtiments situés hors de la zone à bâtir a pu être supprimée étant donné que les titres du chapitre 4 et de la section 3 l'indiquent déjà clairement. L'art 24c, al. 3, ph. 2, LAT, est désormais couvert par l'art. 24<sup>bis</sup>, let. a et e, et par l'art. 23f, al. 3, et peut de ce fait être supprimé. Il en va de même pour l'art. 24c, al. 5, LAT, qui est désormais couvert par l'art. 23a, al. 1.

---

<sup>28</sup> La mention du critère de légalité, qui n'intervient qu'à l'al. 2, pourrait laisser croire que les bâtiments érigés illégalement sont aussi susceptibles, en vertu de l'al. 1, de bénéficier de la situation acquise. Il n'en est évidemment rien, et aucun problème n'a été constaté dans le passé en la matière. Il n'y a donc pas lieu de créer une insécurité en reformulant cette disposition.

## **Art. 24d**

L'*alinéa 1* apporte une clarification : les logements agricoles peuvent être occupés par des personnes extérieures à l'exploitation tant qu'ils ne sont pas nécessaires à l'exploitation agricole. Ils peuvent donc, par exemple, être loués à des personnes ne travaillant pas sur l'exploitation. L'habitation sans rapport avec l'agriculture doit toutefois se faire dans un cadre similaire. Les bâtiments qui sont dès le début utilisés d'une manière non conforme à l'affectation de la zone sont d'ailleurs formellement et matériellement considérés comme illégaux (arrêt du Tribunal fédéral 1C 135/2016 du 1<sup>er</sup> septembre 2016, consid. 3.3). Dans les communes présentant une proportion de résidences secondaires supérieure à 20 %, seules peuvent être louées à titre de logement de vacances les habitations relevant de l'ancien droit au sens de l'art. 10 de la loi fédérale du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires (LRS ; RS 702), c'est-à-dire uniquement celles qui étaient légalement construites ou légalement autorisées le 11 mars 2012 (art. 10 en lien avec l'art. 11, al. 1, LRS). Les habitations construites après cette date dans les communes présentant une proportion de résidences secondaires supérieure à 20 % ne peuvent plus être utilisées qu'à titre de résidence principale (art. 2, al. 2, LRS) ou de logement assimilé à une résidence principale selon l'art. 2, al. 3, LRS.

L'*alinéa 1<sup>bis</sup>* concerne les bâtiments d'habitation agricoles relevant du nouveau droit qui ne sont plus utilisés à des fins agricoles. Sont considérés comme des bâtiments d'habitation relevant du nouveau droit ceux qui ont été construits à un moment auquel le bien-fonds avait déjà été attribué à un territoire non constructible au sens du droit fédéral (les bâtiments d'habitation relevant de l'ancien droit tombent sous le coup de l'art. 24c, voir les commentaires s'y rapportant). Les bâtiments relevant du nouveau droit ne peuvent être modifiés que dans la mesure où ces modifications sont indispensables pour un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou pour un assainissement énergétique. L'art. 24d, al. 3, let. b, LAT précise en outre que l'aspect extérieur et la structure architecturale doivent pour l'essentiel demeurer inchangés. Cette formulation vise à garantir que toutes les limitations applicables du fait de l'art. 24c LAT soient également appliquées aux bâtiments agricoles relevant du nouveau droit mais ne tombant pas sous le coup de l'art. 23f, al. 2. L'art. 24d, al. 1<sup>bis</sup>, relève de fait l'art. 42a OAT au niveau de la loi formelle. Pour savoir quand un agrandissement est réputé indispensable à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles, se référer aux explications relatives à l'art. 42a OAT (Office fédéral du développement territorial, Explications relatives à l'article 42a de l'OAT, Version 2, Berne, août 2004, disponible sur Internet à l'adresse <http://www.are.admin.ch/bab>, p. 3).

Les éventuelles soustractions au champ d'application, qui seront évaluées de manière plus restrictive à l'avenir sur la base de l'art. 24<sup>bis</sup>, let. a, doivent être coordonnées avec les autorités compétentes en matière d'aménagement du territoire. Il s'agit là d'une obligation découlant déjà de l'art. 25a LAT. Compte tenu de la nouvelle disposition stipulant que les mêmes surfaces ne peuvent pas être prises en compte plusieurs fois pour établir la nécessité de constructions et d'installations (art. 23f, al. 3), l'autorité cantonale compétente doit, dans le cas d'une soustraction d'un bâtiment d'habitation agricole existant, faire porter dans le registre foncier une annotation correspondante sur les terrains agricoles restants<sup>29</sup>. Ceux-ci ne peuvent dès lors plus être pris en considération pour justifier des besoins d'habitation agricole.

L'*alinéa 2* reste en grande partie inchangé puisque seule la nouvelle lettre a<sup>bis</sup> lui est adjointe. Cela tient au fait que l'art. 24d, al. 3, a été transféré à l'art. 24<sup>bis</sup> et au fait que le critère stipulant que l'aspect extérieur et la structure architecturale doivent pour l'essentiel demeurer inchangés, n'y a pas été intégré (voir commentaires ci-dessus, art. 24<sup>bis</sup>). Dans le cas de bâtiments protégés selon l'art. 24d, al. 2, LAT, pour lesquels des exigences élevées en matière de protection devaient déjà être appliquées, l'objectif de protection fixait déjà des limites nettement plus étroites que l'art. 24d, al. 3, let. b, LAT. Cela doit désormais être traduit dans le texte de la loi par l'adjonction de la nouvelle lettre

---

<sup>29</sup> Cette règle s'applique de toute évidence aux parcelles appartenant au maître d'ouvrage. Mais elle doit aussi valoir pour les terres affermées : tant que l'absence définitive de besoins, y compris pour l'exploitation des surfaces en fermage, n'a pas été vérifiée, il est exclu d'autoriser un usage d'habitation permanent sans rapport avec l'agriculture (art. 24<sup>bis</sup>, let. a) et donc de procéder à une soustraction au champ d'application.

a<sup>bis</sup> stipulant que ce qui les rend dignes de protection doit ainsi être intégralement préservé. Le respect de cette obligation ne peut être évalué qu'en prenant en considération l'environnement dans lequel se trouvent les bâtiments.

#### **Art. 24e**

Cet article, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014, est repris sans modification de fond.

L'art 24e, al. 5, LAT, est désormais en grande partie couvert par l'art. 24<sup>bis</sup> et l'art. 23a. Ne manque dans ces dispositions que le critère de la conservation de l'aspect extérieur et de la structure architecturale, ce qui explique que – contrairement au renvoi actuel à l'art. 24d – il soit ancré dans l'al. 5.

La phrase 3 de l'alinéa 6 habilite le Conseil fédéral à prévoir la reconstruction de bâtiments annexes de petite taille détruits par les forces de la nature. Cette disposition donne suite à la motion 16.3622 du CEATE-CE « Aménagement du territoire et détention de petits animaux de rente à titre de loisir ». La reconstruction rompt certes avec la logique de « recyclage des bâtiments » qui imprègne les articles 24a à 24f. Elle doit donc motivée par des raisons valables. Etant donné que cette exception n'est admise que pour les bâtiments annexes de petite taille ayant été détruits par les forces de la nature et que l'autorisation de reconstruction doit être assortie d'une obligation conditionnelle de démolition (art. 23b), elle semble constituer un complément raisonnable.

#### **Art. 24f**

La restructuration des dispositions afférentes aux constructions hors de la zone à bâtir donne l'occasion de mieux ordonner l'article 37a LAT en l'intégrant aux articles 24 ss. Le titre est adapté à celui de l'art. 24c.

#### **Art. 24g**

Les constructions hors de la zone à bâtir sont en grande partie réglementées par le droit fédéral. En la matière, il convient donc que les sanctions pénales apportées à trois infractions qualifiées, à savoir le fait de construire sans autorisation de construire, le fait d'obtenir une autorisation de construire au moyen d'indications erronées ou incomplètes ou le fait de ne pas respecter une prescription définitive de la police des constructions, soient réglées de manière unifiée par le droit fédéral. Cela vise à renforcer l'exécution du droit fédéral de l'aménagement du territoire dans un domaine particulièrement menacé. Les infractions doivent être qualifiées de délits, ce qui se justifie par leur degré d'illicéité dans la mesure où il ne s'agit pas de simples violations du droit. Etablissent également un délit les dispositions pénales – comparables du fait de leur degré d'illicéité – de la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE ; RS 211.412.41) et de la loi du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires (LRS ; RS 702). La qualification en tant que délit permet également de poursuivre au pénal des entreprises selon l'art. 102, al. 1, CP, lorsque, par manque d'organisation de l'entreprise, la responsabilité ne peut être imputée à aucune personne physique déterminée.

Selon l'art. 104, al. 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, notamment ici au bénéfice des autorités au sens de l'art. 25b, al. 1, et de l'Office fédéral du développement territorial (al. 3). La qualité de partie ainsi reconnue doit être la même que celle reconnue par le CPP à la partie plaignante. Pour que les autorités mentionnées puissent défendre les intérêts publics ainsi mis en jeu, il convient en outre de préciser explicitement qu'elles ont le droit de faire recours contre des ordonnances pénales. Le pouvoir d'exercice des droits procéduraux ne constitue en rien une *obligation*, ce qui explique que la disposition soit sans danger en termes de préservation de l'autonomie des cantons.

*Alinéa 4* : Si, dans le cadre d'une procédure pénale, il s'avère qu'un agissement délictueux au sens des al. 1 et 2 a eu une influence sur le résultat d'une procédure d'octroi d'une autorisation de construire, cela est constitutif d'un motif de révision au niveau fédéral. Il revient alors à l'autorité compétente en matière d'octroi d'autorisations de construire ou à l'instance de recours d'examiner s'il convient de modifier ou d'annuler la disposition dont il est question.

#### **Art. 25b**

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

- L'*alinéa 2* souligne l'importance qu'il y a à restaurer une situation conforme au droit en ce qu'il impose explicitement à l'autorité cantonale compétente d'interdire immédiatement et de faire cesser de manière efficace toute utilisation non autorisée et d'ordonner sans délai et de faire exécuter la démolition des modifications non autorisées.
- L'*alinéa 3* laisse néanmoins à l'autorité cantonale compétente la possibilité d'agir dans le domaine du droit de la surveillance en lieu et place de la police des constructions. En ce sens, l'autorité cantonale peut à tout le moins édicter des injonctions à titre subsidiaire et notamment menacer d'une mesure de substitution et la faire exécuter.
- La restauration d'une situation conforme au droit suppose certes, pour des motifs d'ordre constitutionnel, que soit préalablement mené un examen de la proportionnalité, mais les injonctions de restauration d'une situation conforme au droit ne peuvent se révéler non proportionnelles que lorsque la dérogation à la loi est minime et que les intérêts généraux lésés ne justifient pas le dommage que le propriétaire est susceptible de subir du fait de la restauration d'une situation conforme au droit. En la matière, un simple changement d'affectation constitue déjà une violation grave d'un des principes fédéraux d'aménagement du territoire considérés comme les plus importants au regard de la jurisprudence du Tribunal fédéral, à savoir le principe de la séparation entre territoire constructible et territoire non constructible (ATF 132 II 21, consid. 6.4, p. 40). L'*alinéa 4* spécifie donc que, hors de la zone à bâtir, il n'est possible de renoncer à la restauration d'une situation conforme au droit que dans des cas exceptionnels, tel que celui d'une construction souterraine au sein de laquelle la hauteur sous plafond se révèle supérieure à celle autorisée dans les plans validés.

L'*alinéa 1* de l'art. 25b reprend l'art. 25, al. 2, de la LAT en vigueur. Celui-ci a été transféré dans le nouvel art. 25b pour des raisons systématiques.

#### **Art. 34**

L'adaptation portée à l'al. 2, let. c, a été motivée par la restructuration systématique des dispositions relatives aux constructions hors de la zone à bâtir.

**Art. 37a et 38**

Son contenu ayant transféré à l'art. 24f, l'art. 37a peut être abrogé. L'art. 38 est remplacé par l'art. 3 de la loi du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires (LRS ; RS 702) et peut donc également être abrogé.

**Art. 38b**

Cet article s'inscrit dans la continuité de l'art. 16b, al. 2, LAT. Il vise à garantir le maintien des bases légales requises pour les obligations de démolition s'appuyant sur l'ancien droit, c'est-à-dire celles qui ont été décidées avant l'entrée en vigueur de l'art. 23b, sur la base de l'art. 16b LAT ou du droit cantonal, le cas échéant aussi pour une mesure moins sévère, notamment en l'absence d'éléments témoignant de la subsistance à long terme de l'exploitation (art. 34, al. 4, let. c OAT). Les conséquences juridiques recourent celles de l'art. 23b, al. 1. Les obligations de démolition décidées selon l'ancien droit ne donnent cependant lieu à aucun droit de gage légal au sens de l'art. 23c, al. 2. Si, après la suppression de l'autorisation, une nouvelle autorisation peut être octroyée pour une utilisation conforme à l'affectation de la zone ou imposée par la destination, celle-ci est soumise à une obligation conditionnelle de démolition au sens de l'art. 23b, al. 1.

**Art. 60, al. 1, LDFR**

*Lettre e*

L'adaptation apportée à la *lettre e* vise à actualiser le renvoi à la loi sur l'aménagement du territoire.

*Lettre j*

L'instauration d'une nouvelle dérogation à l'interdiction de partage matériel et de morcellement régie par l'art. 58 LDFR pour les parcelles situées dans des zones agricoles spéciales a pour but de rendre celles-ci disponibles, en cas de besoin, pour des personnes autres que les propriétaires.

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

Pour les commentaires, se référer à l'art. 23b, al. 2, ci-dessus.

## **3. Conséquences**

### **3.1. Remarques préalables concernant la méthode**

Il n'est pas aisé d'analyser l'impact produit par le projet de révision étant donné que la loi sur l'aménagement du territoire est à bien des égards à une loi-cadre et laisse en tant que telle une grande marge de manœuvre en termes de mise en œuvre. Cette marge de manœuvre ouvre la voie à des approches diverses au niveau de l'application, de l'interprétation, du contrôle et de l'exécution des dispositions. L'impact dépend par ailleurs grandement de la mise en œuvre aux échelons cantonaux et communaux et de décisions futures du Conseil fédéral, de l'ARE (ordonnance, examen des plans directeurs, etc.) et des tribunaux.

### **3.2. Economie**

Les effets économiques du projet sont minimes, mais leur orientation est plutôt positive.

La *réglementation sur les constructions hors de la zone à bâtir* est clarifiée et la méthode de planification et de compensation la rend plus souple, ce qui a des conséquences économiques positives. La révision des dispositions peut avoir un effet positif sur certaines exploitations et négatif sur d'autres ; l'un dans l'autre, les effets ne sont toutefois pas très différents de ceux produits par l'ancien droit. Ils sont cependant difficilement prévisibles car étroitement liés à l'exécution et à la dynamique économique qui sous-tend l'agriculture et les activités para-agricoles.

Pour aller plus dans le détail, les prescriptions sont porteuses d'allègements pour les activités annexes ayant un lien objectif étroit avec l'entreprise agricole (comme l'agrotourisme). En revanche, elles vont rendre plus compliquées les utilisations sans lien étroit avec l'agriculture, tout en éliminant une distorsion de la concurrence qui pénalisait les entreprises commerciales implantées dans des zones à bâtir. A ce titre, la révision est bénéfique pour ces dernières car elle va dans le sens de conditions identiques pour tous les acteurs.

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

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

### **3.3. Environnement**

L'un des objectifs du projet de loi est d'assurer une meilleure protection des terres cultivables, en particulier hors de la zone à bâtir. Les deux idées maîtresses à cet égard, à savoir l'obligation de démolition (art. 23b) et la méthode de planification et de compensation (art. 23d) sont porteuses à la fois d'opportunités et de risques: si les dispositions révisées sont rigoureusement appliquées et si l'obligation de rétablissement de l'état d'origine et le principe de compensation des atteintes portées aux terres cultivables et au paysage sont respectés, il pourrait en résulter une amélioration ou tout au

moins une absence de charge supplémentaire pour l'environnement. A l'inverse, la pratique actuelle d'octroi d'autorisations hors de zones à bâtir, plutôt restrictive, est quelque peu assouplie, dans le sens où les activités annexes non agricoles peuvent bénéficier d'autorisations simplifiées dans certains cas. Il faut dès lors s'attendre à une légère recrudescence des constructions hors de la zone à bâtir, qui ne pourra être compensée qu'à plus long terme, jusqu'à un certain point, du fait de la démolition de bâtiments ne répondant plus à un besoin.

L'évaluation des effets de ce projet de loi se heurte notamment à une incertitude: dans quelle mesure les réglementations conduiront-elles réellement à des démolitions de bâtiments? Reste également à savoir quelle application sera faite de la méthode de planification et de compensation et si l'obligation de compensation explicite qu'elle prévoit sera mise en œuvre dans les faits. Il est donc pour l'heure impossible de prédire si les dispositions du projet de loi ralentiront la multiplication et l'agrandissement des constructions et installations hors de la zone à bâtir, ou si au contraire elles auront pour conséquence de les accélérer. Ces évolutions sont fonction de nombreux autres facteurs qui ne peuvent être anticipés de manière fiable (pratique en matière d'exécution, orientation conjoncturelle dans les secteurs de l'agriculture, du commerce, de l'agrotourisme et du tourisme, politique agricole).

### **3.4. Société**

Les effets du projet sur la société sont minimes. La sécurité juridique sera globalement renforcée, au terme d'une inévitable période transitoire pendant laquelle les nouvelles dispositions devront être appliquées et donc interprétées par les cantons, les communes et les tribunaux.

Les nouvelles règles encadrant les constructions hors de la zone à bâtir sont plutôt favorables au secteur agricole dans son ensemble et donc aux espaces ruraux. Si l'on considère que l'agriculture fait partie intégrante de l'identité suisse, les mesures visant à la soutenir permettent aussi de promouvoir des valeurs culturelles et sociales, pour autant que l'obligation de compensation soit respectée dans la méthode de planification.

### **3.5. Conséquences sur différents types d'espaces et sur les cantons et les communes**

#### *3.5.1. ESPACES RURAUX, REGIONS DE MONTAGNE*

Les espaces ruraux et les régions de montagne sont les plus concernés par les réformes dans le domaine des constructions hors de la zone à bâtir, car l'agriculture y joue un rôle important et les innovations se rapportant de près ou de loin à l'agriculture, par ex. en matière d'agrotourisme, influent sur le développement économique de ces régions. Les dispositions révisées sont porteuses d'allègements pour les activités annexes non agricoles ayant un lien étroit avec l'entreprise agricole et d'obstacles pour les activités annexes non agricoles n'ayant pas un tel lien avec l'entreprise agricole. La méthode de planification et de compensation permet une meilleure prise en considération des spécificités des espaces ruraux. Les effets économiques et sociaux dans ces espaces sont plutôt positifs, tandis que les effets sur l'environnement sont plus nuancés. Les espaces ruraux et les régions de montagne voient leur marge de manœuvre s'accroître quelque peu et s'ils l'utilisent de manière responsable et prévoyante, les nouvelles règles auront un effet bénéfique.

#### *3.5.2. CENTRE URBAINS ET AGGLOMERATIONS*

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

### 3.5.3. CANTONS ET COMMUNES

Certaines dispositions du projet mis en consultation en décembre 2014 avaient été critiquées par une majorité de cantons et de communes : elles ont été abandonnées. Ce nouveau projet a par ailleurs été élaboré en étroite concertation avec des représentants des cantons, des villes et des communes.

L'un des principaux enjeux de l'aménagement du territoire tient à la répartition des tâches : sur ce point, le projet n'apporte aucun changement fondamental. La méthode de planification et de compensation permet toutefois de tenir compte des spécificités cantonales pour ce qui est des constructions hors de la zone à bâtir, ce qui renforce le rôle des cantons et la notion de subsidiarité. La Confédération garde néanmoins un droit de regard en la matière, puisque les adaptations apportées aux plans directeurs cantonaux doivent lui être soumises pour approbation. Si un canton souhaite faire usage des possibilités offertes par la méthode de planification et de compensation, il doit être prêt à s'investir en conséquence dans la planification et la mise en œuvre. Les compétences cantonales en matière d'exécution pour ce qui est des constructions hors de la zone à bâtir sont par ailleurs plutôt renforcées. Cela suppose toutefois que les cantons mobilisent les ressources nécessaires à cet effet.