

# Construire hors zone à bâtir: pourquoi de nouvelles approches sont nécessaires?



# Avant-propos

La Confédération, les cantons et les communes veillent à une utilisation mesurée du sol et à la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire. Ils coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et ils s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. Dans l'accomplissement de leurs tâches, ils tiennent compte des données naturelles ainsi que des besoins de la population et de l'économie.

LAT Art.1

L'importance politique de l'aménagement du territoire a considérablement augmenté ces dernières années. Acceptée par 62 % des votants en 2013, la LAT1, à savoir la première révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), a entraîné un changement de paradigme. L'accent s'est porté sur la densification vers l'intérieur, le territoire urbanisé ne devant plus croître que de manière limitée. Les cantons ont dès lors adapté leurs plans directeurs, la mise en œuvre au niveau communal est en cours. La LAT1 porte ses fruits, le mitage a pu être enrayeré. Mais en même temps, la pression exercée sur le territoire en dehors de la zone à bâtir s'accroît. Les activités de loisirs viennent de plus en plus se greffer dans le paysage. En combinaison avec l'évolution structurelle qui affecte l'agriculture, la tendance à reconvertir des bâtiments à des fins non agricoles se renforce. Construire hors zone à bâtir doit satisfaire à toutes ces exigences divergentes et de ce fait, la liste des dispositions d'exception ne cesse de s'allonger. L'examen et l'approbation des demandes se fait sans tenir compte des réalités locales. Ainsi le veut la LAT actuelle. Les projets d'intérêt public tels que les installations énergétiques ou touristiques ont, en revanche, du mal à s'imposer. Les projets agricoles innovants se heurtent eux aussi à des obstacles juridiques. La pesée des intérêts du point de vue de l'aménagement du territoire devient sans cesse plus complexe, alors que la multitude de dispositions légales limite de plus en plus la recherche de solutions.



Tels sont les motifs qui ont poussé le Conseil fédéral à lancer une deuxième étape de révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT2). La Confédération a ouvert la procédure de consultation à ce sujet en 2014, soit juste après l'entrée en vigueur de la LAT1. Surchargée, centraliste, inapplicable, la première mouture du projet s'est heurtée à l'opposition des cantons. La nécessité d'une nouvelle révision n'était toutefois pas contestée sur le principe. Ainsi les deux conférences politiques intercantionales dans le domaine de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de l'agriculture, la DTAP et la CDCA, ont-elles décidé de participer activement au projet de révision LAT2. Entre autres, elles ont formulé les exigences suivantes:

- renforcer le **plan directeur** en tant qu'instrument majeur de coordination et de pilotage de l'aménagement du territoire;
- respecter l'**attribution des compétences** telle que définie par la Constitution fédérale et concevoir la LAT comme une **loi-cadre**;
- augmenter les marges d'appréciation des cantons et accorder davantage de poids à la **pesée des intérêts**;
- renforcer l'**importance accordée aux terres cultivables**;
- faciliter la construction de bâtiments et d'installations nécessaires à une **agriculture moderne et adaptée à notre temps**.

Pour le reste, les cantons ne remettaient pas en cause la nécessité de maintenir le principe de la séparation et de stabiliser le parc immobilier hors de la zone à bâtir. La DTAP et la CDCA se sont engagées en ce sens au cours de nombreuses séances de travail, prises de position et consultations, ainsi que lors de rencontres personnelles avec des représentants des autorités fédérales.

Le projet LAT2 adopté par le Conseil fédéral le 31 octobre 2018 a vu le jour sous la direction de l'Office fédéral du développement territorial (ARE). Étroitement associées aux travaux tout au long de ces quatre dernières années, la DTAP et la CDCA soutiennent en grande partie le projet. Celui-ci n'est pas parfait, mais il offre de nombreuses opportunités qui méritent d'être débattues au niveau politique. Dans ce contexte, les comités directeurs de la DTAP et de la CDCA ont décidé de publier les raisons qui, de leur point de vue, plaident en faveur du projet LAT2. Fruit de cette réflexion, la présente brochure apporte ainsi une pierre à l'édifice en tant que contribution au débat politique et public.

Berne, août 2019

La présidente de la  
DTAP

Conseillère d'État  
Jacqueline de Quattro

Le président de la  
CDCA

Conseiller d'État  
Philippe Leuba

Le délégué pour l'aménagement  
du territoire de la  
DTAP

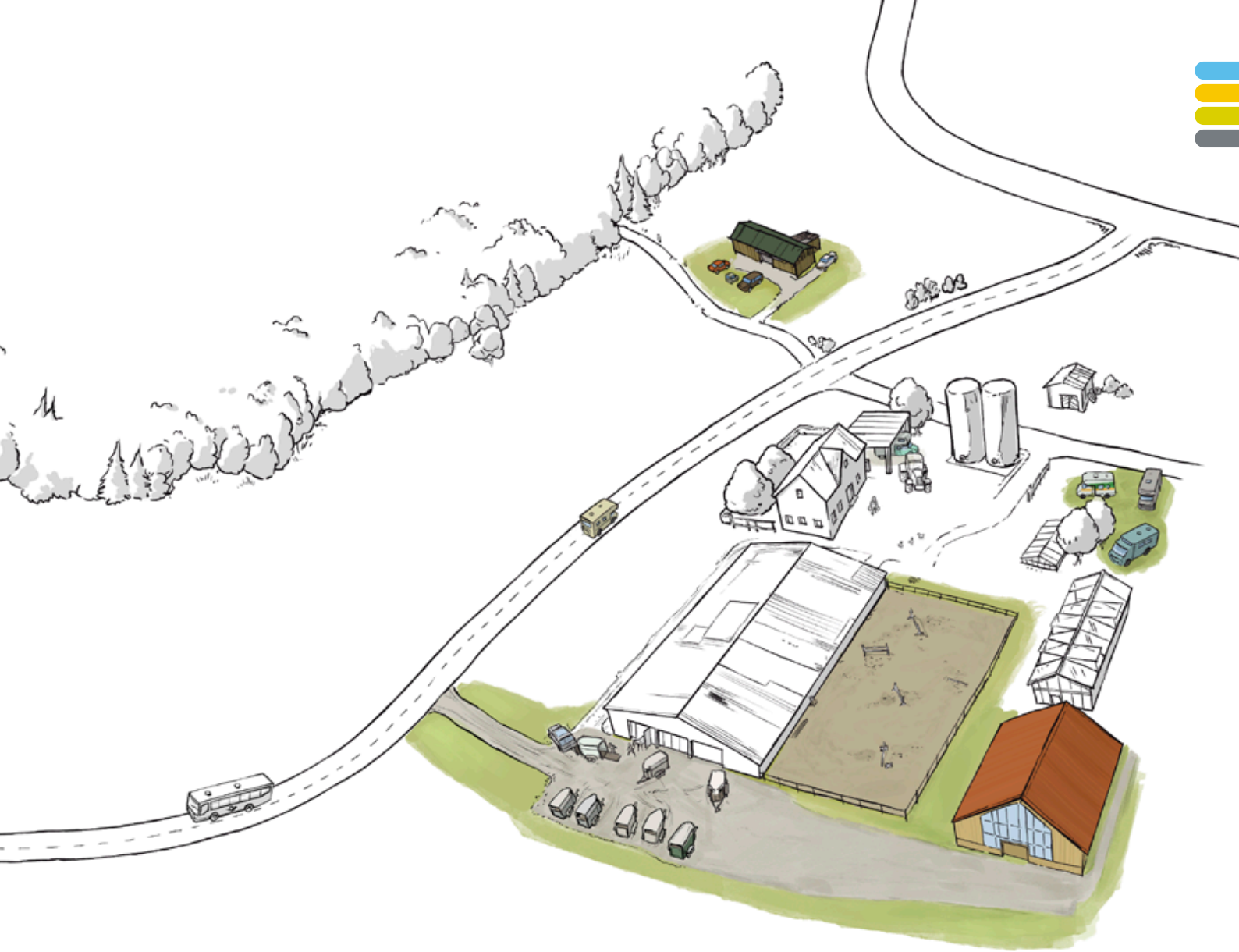
Conseiller d'État  
Stephan Attiger

Le délégué pour l'aménagement  
du territoire de la  
CDCA

Conseiller d'État  
Andreas Barraud

# Situation initiale

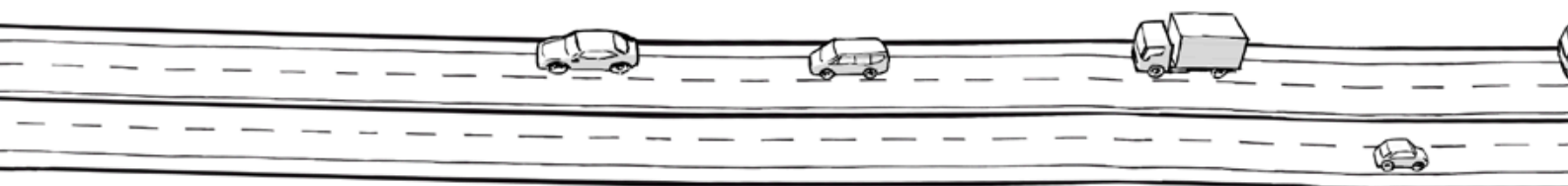




Le territoire en dehors de la zone à bâtir est actuellement soumis à une très forte pression. Les usages récréatifs tels que les zones sportives, les restaurants ou les infrastructures de loisirs et les activités sans rapport avec l'agriculture se multiplient sur les terres cultivables. Une évolution accélérée par l'évolution structurelle dans le secteur agricole, qui laisse des bâtiments hors d'usage et, en même temps, génère de nouveaux besoins en constructions et installations agricoles modernes et adaptées à notre temps. Au Parlement, les demandes de dérogations, pourtant déjà nombreuses, ne cessent de croître. Comme le veut la LAT actuelle, de telles autorisations doivent être examinées sans tenir compte des réalités locales. L'agriculture productrice entre en concurrence avec ces nouvelles affectations; les émissions sonores et olfactives posent problème. À mesure

que les utilisations non agricoles augmentent dans la zone agricole, l'espace dévolu à l'agriculture, laquelle est censée produire des denrées alimentaires à cet endroit même, se rétrécit. Un peu partout, le paysage perd son caractère d'origine.

La LAT actuelle n'offre aucune solution pour faire face à ces questions. Le mécontentement de la population est palpable. Des initiatives radicales réclament des interdictions. Reste que de nombreuses requêtes hors de la zone à bâtir sont légitimes. La production indigène de denrées alimentaires et le tourisme bénéficient d'un fort ancrage et sont largement acceptés. Il convient donc de trouver des solutions conciliant paysage et besoins de l'agriculture, avec la participation de la population. La LAT2 rendra cela possible.



# Convictions de la DTAP et de la CDCA

## Les cantons tiennent au principe de la séparation.

Les dispositions actuelles régissant la construction hors de la zone à bâtir ne garantissent pas suffisamment le principe de la séparation. La Suisse dénombre plus de 590 000 constructions hors de la zone à bâtir. La tendance va croissant: il est rare que des bâtiments devenus inutiles soient démolis. Les conséquences sont la disparition des terres cultivables, une diminution de la qualité du paysage, une augmentation du trafic, un morcellement des habitats naturels et un recul de la biodiversité. L'implantation de certaines utilisations hors du territoire constructible exige par ailleurs des infrastructures coûteuses qui, sous l'angle économique, n'apportent pas les bénéfices escomptés. Enfin, les nombreuses exceptions compliquent la construction hors de la zone à bâtir et rendent tout développement imprévisible. La LAT2 veut freiner la tendance. Le projet offre de nouvelles approches en matière de construction hors de la zone à bâtir et entend stabiliser le parc immobilier.

## Les cantons tiennent à l'agriculture.

L'agriculture doit faire face à des défis structurels, économiques et techniques majeurs. En plus de la concurrence et de la pression exercée sur les terres cultivables, les exigences en matière de durabilité et de protection de l'environnement et des animaux ne cessent d'augmenter. Aujourd'hui, les entreprises innovantes et désireuses de se développer se heurtent à de nombreux obstacles. Les agriculteurs qui cessent leur activité n'ont guère d'option pour leurs bâtiments désormais non conformes à la zone agricole. La diversification de l'agriculture peut être utile, mais bien souvent, la réaffectation des bâtiments à des fins non agricoles n'est pas la solution. Elle entraîne une hausse du trafic et de la population en dehors de la zone à bâtir et aggrave encore la problématique des distances minimales relatives aux nuisances olfactives et sonores. En fin de compte, c'est l'agriculture productrice qui en pâtit. Ce qu'il faut, ce sont des solutions qui tiennent compte des réalités locales. La LAT2 ouvre des perspectives: tant pour l'exploitation agricole qui se développe en une entreprise de plus grande taille que pour l'agriculteur qui cesse son activité tout en demeurant à la ferme.

## Les cantons sont gage de fédéralisme, de diversité et de spécificités régionales.

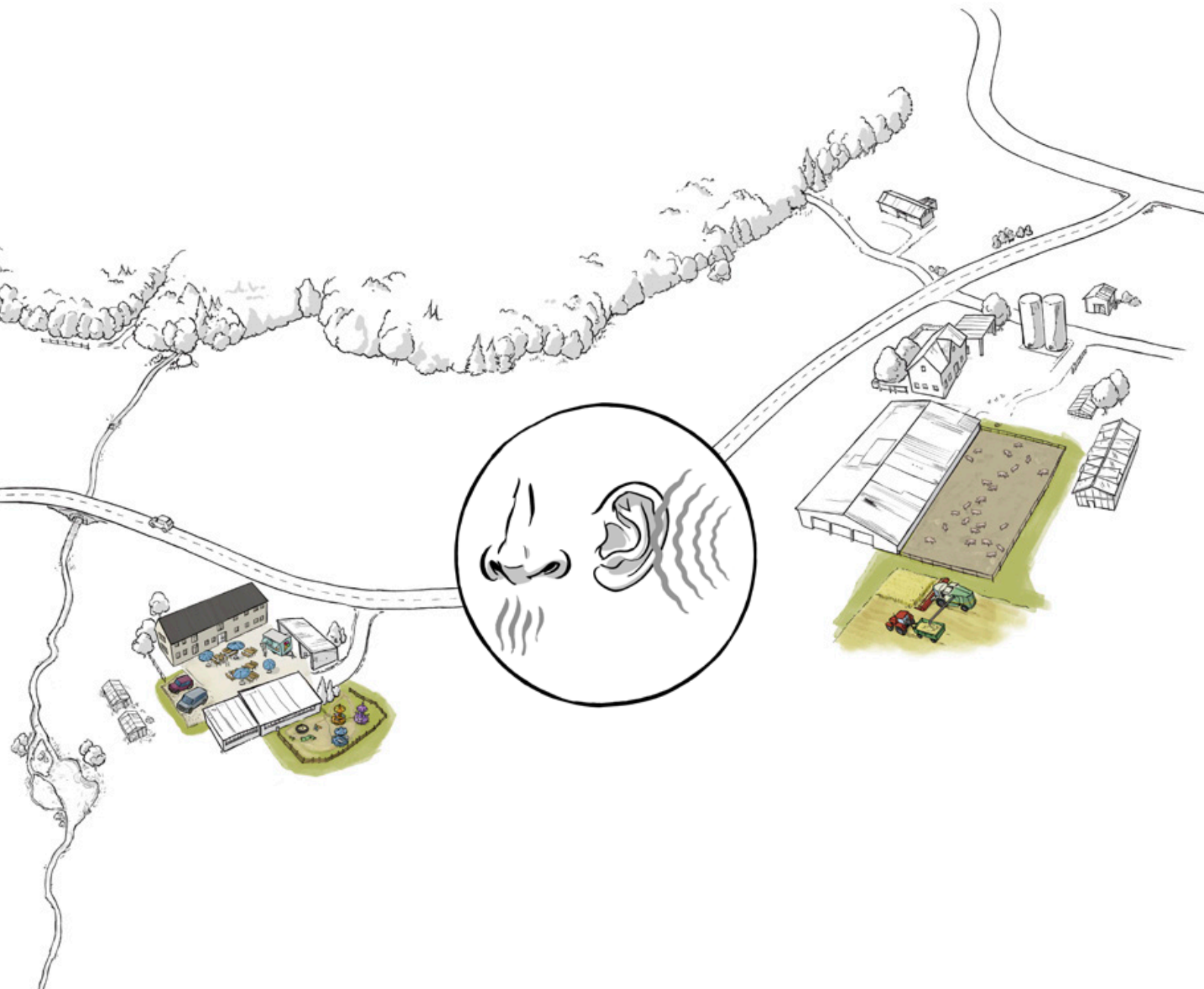
Actuellement, les prescriptions relatives à la construction hors de la zone à bâtir négligent le fait que la Suisse se compose d'une vaste mosaïque de paysages et de cultures. Il y a des régions densément bâties et des régions clairsemées. Des régions bien desservies et d'autres qui le sont moins. Il y a des régions touristiques, des régions industrielles, des régions urbaines ou rurales. Tout cela se traduit par une culture du bâti riche et variée. Or, cette réalité n'est pas prise en compte par la LAT, pour qui tout se mesure à la même aune. Comme chaque région a ses revendications légitimes et sa propre histoire en matière d'occupation du territoire, la LAT s'encombre d'un nombre croissant d'exceptions. Et celles-ci s'appliquent alors à l'ensemble du pays. Il faut trouver un moyen de sortir de cette spirale négative. La LAT2 donne des compétences aux cantons – c'est un projet fédéraliste!

# Solutions pour la construction hors de la zone à bâtir



LAT2

1. Primauté de l'agriculture
2. Sort des «autres zones» telles que les zones sportives et de loisirs
3. Coordination des dérogations avec le développement territorial
4. Garantie de la situation acquise et obligation de démolir
5. Evolution structurelle dans le secteur agricole
6. Méthode de planification et de compensation: l'exemple du tourisme
7. Méthode de planification et de compensation: l'exemple de l'agriculture



L'agriculture est source d'émissions olfactives et sonores, raison pour laquelle des distances minimales s'appliquent en la matière. La population se disant incommodée par ces émissions, les exploitations agricoles sont déplacées quand les distances ne sont pas respectées. Ces déplacements bouleversent le secteur agricole, portent souvent atteinte au paysage et mènent à la construction de sites jusque-là intacts.

La LAT2 protège l'agriculture contre les plaintes injustifiées pour bruit et odeurs excessifs. À l'intérieur de la zone agricole, les émissions sonores et olfactives liées à l'agriculture doivent être tolérées. Les activités de loisirs ou les réaffectations de bâtiments en logements ne sauraient entraîner un effet d'éviction. L'autorisation pour utilisation non conforme à l'affectation de la zone est donc caduque si elle entrave l'exploitation ordinaire des surfaces et des constructions agricoles environnantes.





## Projet du Conseil fédéral

*Art. 16, al. 4*

4 En zone agricole, l'agriculture et ses besoins ont la priorité sur des utilisations non conformes à l'affectation de la zone.

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

2 Elles peuvent être délivrées si les conditions suivantes sont remplies:

c. l'exploitation agricole des terrains environnants ne se trouve ni entravée ni menacée par l'utilisation autorisée.

3 L'autorisation devient caduque de par la loi dès que l'une de ces conditions n'est plus réalisée. L'art. 23d, al. 2 et 3, est applicable par analogie.

## Position de la DTAP et de la CDCA

Les nouvelles dispositions représentent un engagement fort en faveur de l'agriculture productrice en Suisse. À travers elles, la décision de la population, à une nette majorité, d'inscrire la sécurité alimentaire dans la Constitution se reflète également dans la loi sur l'aménagement du territoire. La DTAP et la CDCA soutiennent la proposition.



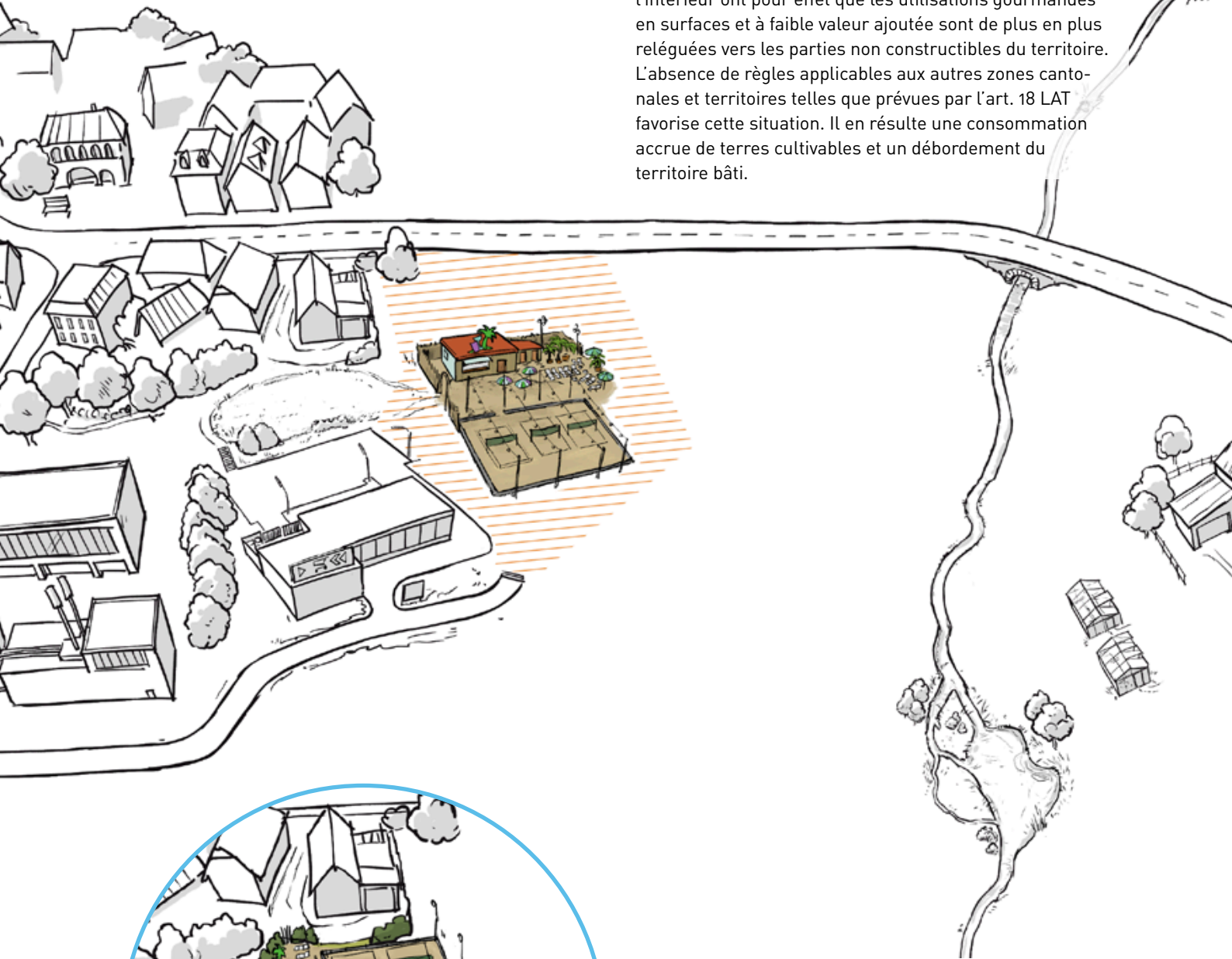
### Points de discussion

#### ■ La primauté de l'agriculture est-elle trop unilatérale?

L'évolution structurelle, la concurrence et les exigences en matière de protection de l'environnement demandent une grande capacité d'adaptation de la part du secteur agricole. En contrepartie, l'agriculture doit se voir accorder une importance accrue dans la pesée des intérêts et avoir la priorité sur les utilisations contraires à l'affectation de la zone.

## Sort des «autres zones» telles que les zones sportives et de loisirs

Les prix élevés des terrains à bâtir et la densification vers l'intérieur ont pour effet que les utilisations gourmandes en surfaces et à faible valeur ajoutée sont de plus en plus reléguées vers les parties non constructibles du territoire. L'absence de règles applicables aux autres zones cantonales et territoires telles que prévues par l'art. 18 LAT favorise cette situation. Il en résulte une consommation accrue de terres cultivables et un débordement du territoire bâti.



Avec la modification proposée, ces besoins doivent être mieux coordonnés avec le plan directeur. L'obligation de démolir et l'obligation de compenser apportent un soutien. La zone de loisirs est mieux intégrée et entrave moins l'agriculture.



## Projet du Conseil fédéral

## Position de la DTAP et de la CDCA

*Art. 18, al. 1 et 1bis*

1 Le droit cantonal distingue différents types de zones à bâtir et peut prévoir d'autres zones d'affectation hors de la zone à bâtir.

1bis Dans ces autres zones d'affectation hors de la zone à bâtir, des constructions ou des installations destinées à des utilisations imposées par leur destination peuvent être admises dans la mesure où leur réalisation permet de mettre en œuvre les exigences du plan directeur.

La DTAP et la CDCA soutiennent les nouvelles dispositions, qui précisent la réglementation actuelle tout en améliorant la protection des terres cultivables.

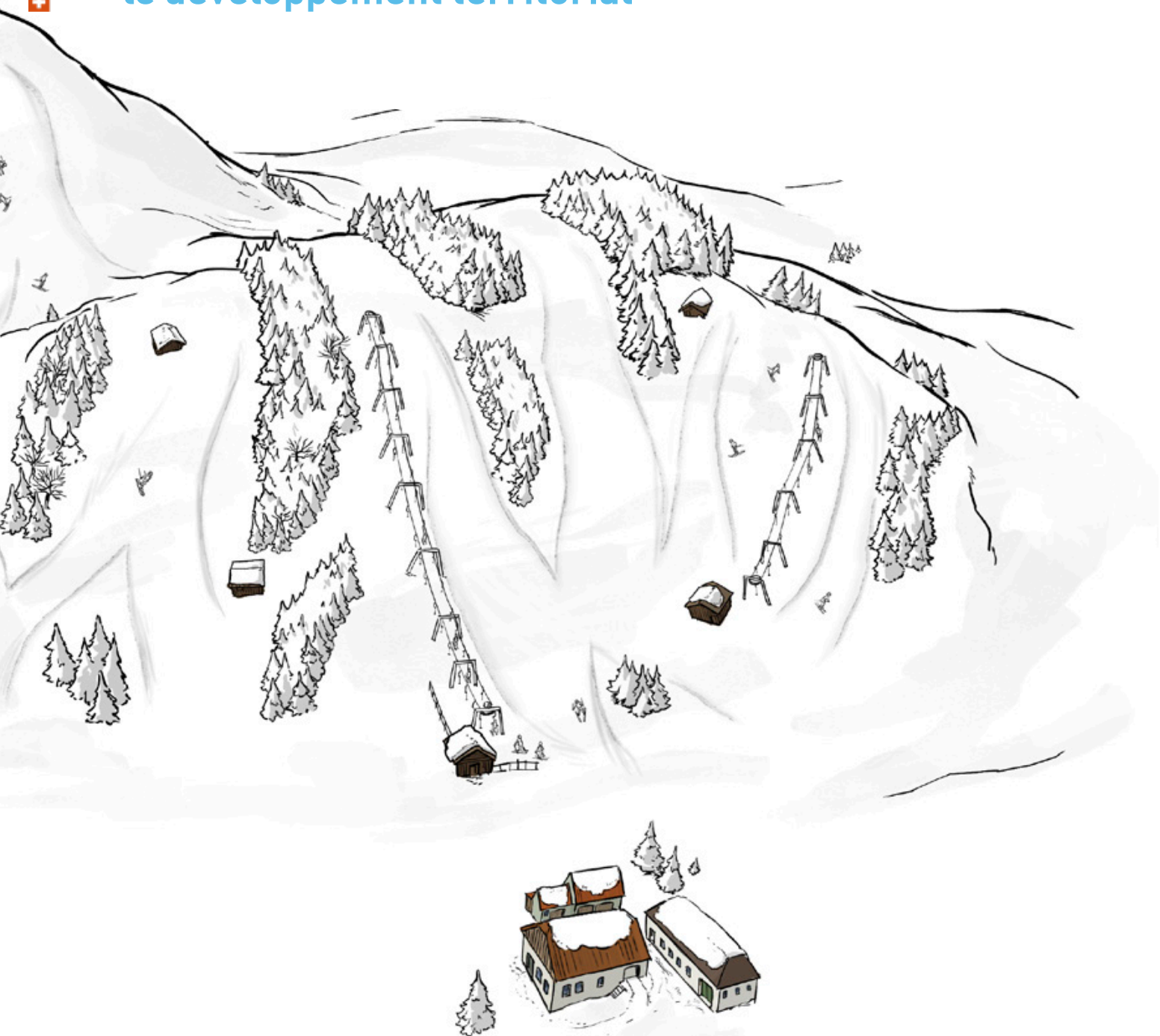


### Points de discussion

#### ■ **Les zones sportives vont-elles disparaître?**

Les zones à bâtir destinées à des affectations particulières tributaires d'une implantation hors du territoire constructible demeurent possibles. Les projets d'intérêt public dont l'implantation n'est pas imposée par leur destination devront être approuvés moyennant la méthode de planification et de compensation (voir page 20, art. 18a). Dans la mesure du possible, il convient d'opter pour une implantation au sein du territoire constructible.

## Coordination des dérogations avec le développement territorial



La structure du milieu bâti diffère d'une région à l'autre pour des raisons historiques. Quant aux besoins économiques, ils sont tout aussi divers. Aussi, selon le nouveau projet, les cantons seront tenus de déterminer de façon ciblée si les dérogations prévues en dehors de la zone à bâtir par la LAT s'appliquent ou non sur leur territoire cantonal ou sur une partie de celui-ci. Les cantons ont ainsi la possibilité de gérer plus efficacement le développement urbain en dehors de la zone à bâtir.

En prenant pour exemple le domaine skiable illustré ici, cela signifie que le canton devra décider en toute connaissance de cause si des dérogations – par exemple

la démolition et la reconstruction de bâtiments ou leur réaffectation à des fins touristiques – sont admissibles ou non à cet endroit. Le canton coordonnera cette décision avec le projet de territoire cantonal et le plan directeur et il légifèrera en conséquence.

Actuellement, il n'existe aucune possibilité d'opérer des distinctions entre les régions. Les mêmes exceptions s'appliquent partout – y compris là où elles ne sont pas souhaitables pour des raisons de protection du paysage et de la nature. La modification proposée permet donc aux cantons de mener une réflexion qualitative sur leur développement territorial et renforce la légitimité démocratique.



## Projet du Conseil fédéral

## Position de la DTAP et de la CDCA

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

1 Dans les limites du droit fédéral, des autorisations peuvent être délivrées en vertu des art. 24a à 24g dans la mesure où le droit cantonal déclare ces dispositions applicables.

2 Elles peuvent être délivrées si les conditions suivantes sont remplies:

- a. la construction ou l'installation n'est plus nécessaire à une utilisation conforme à l'affectation de la zone ou imposée par sa destination, ou le maintien de cette utilisation est assuré;
- b. tout au plus une légère extension des équipements existants est nécessaire et tous les coûts supplémentaires d'infrastructure occasionnés par l'utilisation autorisée sont mis à la charge du propriétaire;
- c. l'exploitation agricole des terrains environnants ne se trouve ni entravée ni menacée par l'utilisation autorisée.

3 L'autorisation devient caduque de par la loi dès que l'une de ces conditions n'est plus réalisée. L'art. 23d, al. 2 et 3, est applicable par analogie.

La DTAP et la CDCA soutiennent le nouvel art. 24bis concernant l'applicabilité des dispositions d'exception. Les cantons sont ainsi mieux à même de gérer le développement de leur territoire. La participation de la population dans les questions de construction hors de la zone à bâtir est renforcée. Les adaptations légales nécessaires devront être négociées dans le cadre des processus politiques. Cela générera certes un travail considérable, mais c'est aussi l'occasion d'accroître la légitimité démocratique.



### Points de discussion

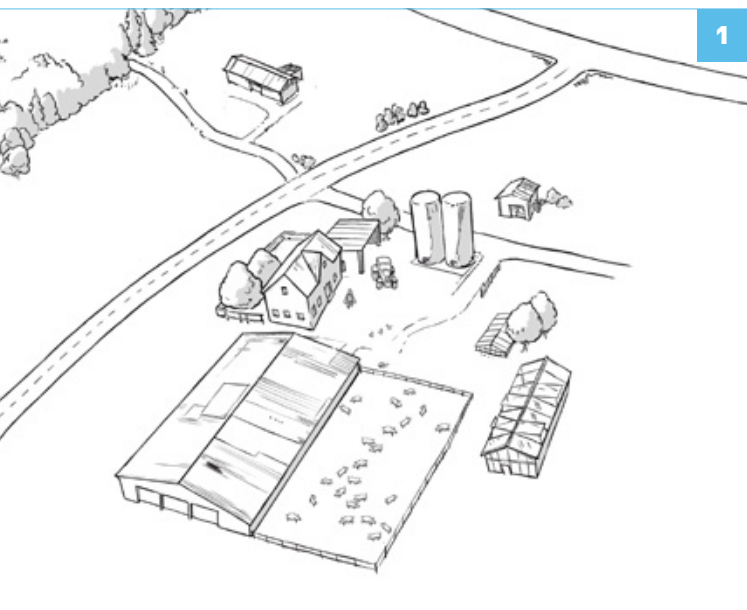
#### ■ **Les exceptions vont-elles encore augmenter?**

Les cantons peuvent tout au plus adopter les exceptions prévues par le droit fédéral. Ils peuvent aller en deçà, mais pas au-delà. La nouvelle réglementation exige des cantons qu'ils réfléchissent aux dérogations de façon ciblée.

#### ■ **Comment fonctionne la mise en œuvre?**

Les cantons doivent engager des processus politiques pour compléter leurs bases légales. L'introduction d'une disposition transitoire dans la LAT doit garantir que la réglementation fédérale reste en vigueur en attendant que les cantons aient adopté leurs propres règles.

# Garantie de la situation acquise et obligation de démolir



1

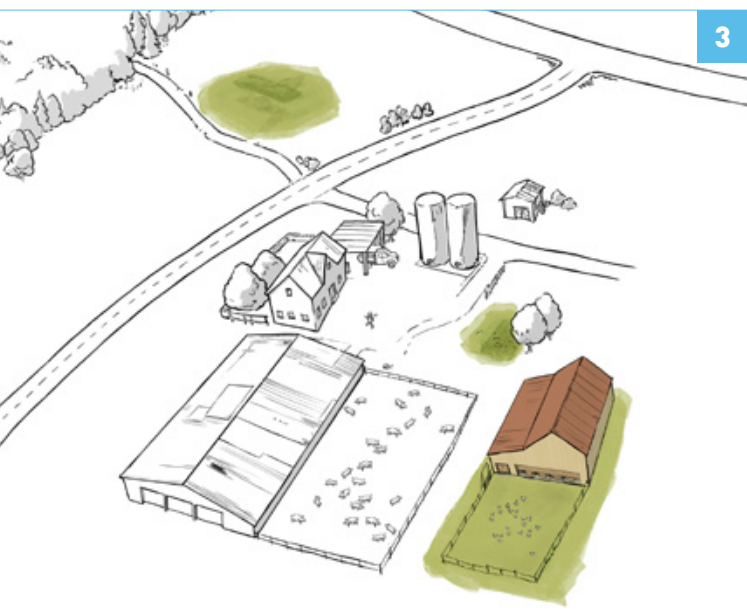
Les constructions et installations situées hors de la zone à bâtir bénéficient de la garantie de la situation acquise. Le secteur agricole peut en outre continuer à construire les bâtiments dont il a besoin (art. 23h, al. 1, P-LAT). La LAT2 n'y change rien.



2

2

Les nouvelles dispositions prévoient cependant que toute construction et installation située hors de la zone à bâtir ne soit plus autorisée que pour une affectation précise. Si cette affectation devient caduque, le bâtiment devra être démolì. Cela s'applique à tous les nouveaux bâtiments, à savoir aux installations énergétiques ou aux stations de transformation (en haut à gauche sur l'illustration), aux surfaces de transport, mais aussi aux bâtiments d'exploitation agricole. Seuls les bâtiments d'habitation rattachés à des exploitations agricoles sont exemptés de cette obligation de démolir. En contrepartie, il ne sera plus nécessaire de donner la preuve (difficile à apporter) de la viabilité à long terme de l'exploitation agricole.



3

3

Dès lors qu'une construction ou installation devenue inutile disparaît en même temps qu'une nouvelle est érigée – par exemple, sur l'illustration, l'ancienne remise et la serre – et que les surfaces sont remises en culture, l'obligation de démolir est considérée comme remplie d'avance. Si cela s'avère impossible ou que le maître d'ouvrage n'est pas disposé à supprimer d'anciens bâtiments, l'obligation de démolir est inscrite à titre de charge au registre foncier.

Si l'utilisation autorisée cesse et que le maître d'ouvrage supprime le bâtiment, il remplit son obligation de démolir et la charge est radiée au registre foncier. Si le maître d'ouvrage ne s'acquitte pas de ses obligations, l'autorité compétente en matière de construction peut ordonner une exécution par substitution (art. 25bis, al. 3, P-LAT). Pour couvrir les frais engendrés par cette mesure, la collectivité dispose ici d'un droit de gage sur le bien-fonds concerné, comme prévu à l'art. 836 CC (art. 23f P-LAT).

### Art. 23d Obligation de démolir

1 Une autorisation de construire hors de la zone à bâtir devient caduque de par la loi lorsque la construction ou l'installation n'est plus utilisée pour la destination qui avait été autorisée.

2 Les constructions et installations dont l'autorisation est devenue entièrement caduque doivent être démolies et l'état naturel doit être rétabli. Si l'autorisation devenue caduque ne concernait qu'une partie d'une construction ou d'une installation, cette partie doit être démolie si la mesure est proportionnée. Un changement d'affectation est exclu, sous réserve de l'autorisation d'une nouvelle utilisation conforme à l'affectation de la zone ou imposée par sa destination.

3 Dès qu'elle a connaissance du fait qu'une construction ou une installation n'est plus utilisée pour la destination qui avait été autorisée, l'autorité compétente constate la caducité de l'autorisation par voie de décision. Elle fixe un délai raisonnable pour la démolition et le rétablissement de l'état naturel ou, dans le cas d'une démolition partielle, d'une situation conforme au droit, sous la menace d'une exécution par substitution. Le dépôt d'une demande d'autorisation pour une nouvelle utilisation conforme à l'affectation de la zone ou imposée par sa destination est réservé. L'autorité compétente fixe un délai raisonnable à cet effet.

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

1 L'autorisation de construire prévoit qu'il n'y a pas d'obligation de démolir selon l'art. 23d si:

a. la démolition d'un bâtiment d'habitation ne serait pas aisée et que ce bâtiment sert à une exploitation pouvant subsister à long terme, ou que

b. les volumes et les surfaces utilisés au sens de l'art. 23b sont entièrement compensés.

2 Le Conseil fédéral peut en outre définir les cas dans lesquels les constructions ou installations ne sont pas soumises à l'obligation de démolir prévue à l'art. 23d, au motif que la démolition n'est pas dans l'intérêt public.

3 L'interdiction de changement d'affectation prévue à l'art. 23d, al. 2, 3e phrase, s'applique également aux cas visés à l'al. 1, let. b.

### Art. 23f Coûts de la démolition

1 Pour couvrir les frais occasionnés par la mesure de substitution, la collectivité, à laquelle est rattachée l'autorité qui a ordonné la démolition de la construction ou installation et le rétablissement de l'état naturel ou, dans le cas d'une démolition partielle, d'une situation conforme au droit, dispose d'un droit de gage sur le bien-fonds concerné et sur les éventuels autres biens-fonds sur lesquels porte l'autorisation de construire. Les biens-fonds affermés sont exceptés.

2 Ce droit de gage immobilier naît sans inscription au registre foncier lorsque l'autorité ordonne une exécution par substitution et prime toute charge inscrite sur l'immeuble. L'art. 836, al. 2, du code civil (CC) est applicable par analogie.

3 Le droit cantonal peut prévoir que les frais visés à l'al. 1 sont garantis par une charge foncière de droit public au sens de l'art. 784 CC plutôt que par un droit de gage immobilier.

L'obligation de démolir garantit la stabilisation à long terme du parc immobilier hors de la zone à bâtir. Toutefois, elle renchérit légèrement la construction hors de la zone à bâtir, car les coûts de démolition doivent être pris en compte. La question est donc de savoir si l'on souhaite, à travers l'obligation de démolir, apporter une contribution à la protection des terres cultivables – et à quel prix. Divers cantons ont déjà inclus l'obligation de démolir dans leur législation sur l'aménagement du territoire et l'appliquent avec succès. Le droit de gage sur le bien-fonds va nettement moins loin que la demande d'une garantie bancaire visant à assurer les coûts de démolition, par exemple, telle que prévue dans des versions antérieures de la révision. La DTAP et la CDCA soutiennent donc le nouveau compromis. De leur point de vue, la nouvelle disposition reste cependant trop rigide: bien souvent de nouvelles constructions s'avèrent nécessaires en raison de prescriptions en matière de protection des animaux ou suite à des innovations techniques et se traduisent en règle générale par un volume supérieur. Selon la DTAP et la CDCA, une compensation absolument exacte des volumes et des surfaces n'est donc pas toujours judicieuse. Il faut garder le sens de la mesure. Des adaptations sont donc encore nécessaires.

## Points de discussion

### ■ L'obligation de démolir est-elle trop stricte?

Pour stabiliser le volume bâti, le mieux est de démolir une ancienne construction ou installation devenue inutile en même temps qu'une nouvelle est érigée. Mais pour que cet instrument puisse pleinement jouer son rôle, il faut que les obstacles ne soient pas trop importants.

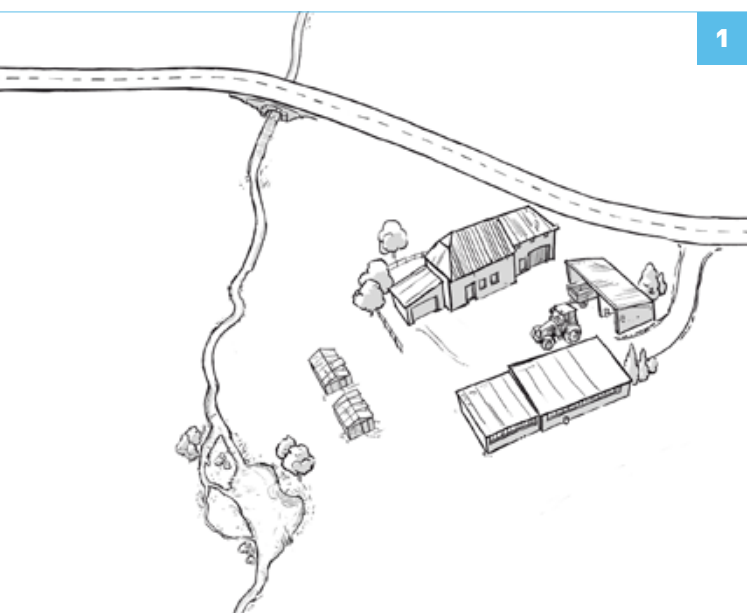
### ■ La réglementation relative à la substitution est-elle praticable?

Les volumes et les surfaces des anciens et nouveaux bâtiments ne correspondront presque jamais exactement. Le projet LAT2 est, sur ce point, trop rigide. Le Conseil fédéral pourrait être habilité à préciser certaines modalités au niveau de l'ordonnance.

### ■ Y a-t-il des exceptions ?

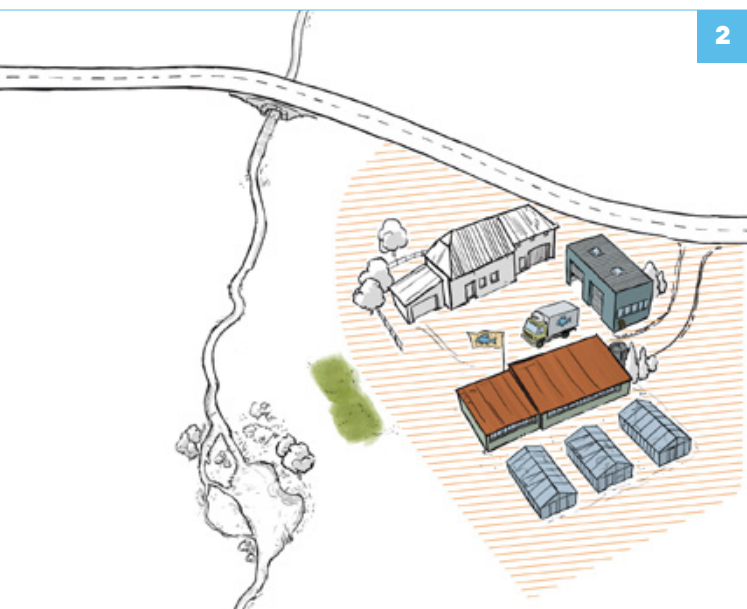
Seuls les immeubles d'habitation sont exemptés de l'obligation de démolir. Le Conseil fédéral doit pouvoir régler d'autres exceptions, en ce qui concerne par exemple les bâtiments de grande valeur du point de vue de la culture du bâti.

# Evolution structurelle dans le secteur agricole



1

Les exploitations agricoles doivent pouvoir se développer et s'adapter à la demande. C'est ce que la politique agricole mais aussi la société attendent des familles paysannes. L'aménagement du territoire ne doit pas y faire obstacle. Sont donc admissibles les constructions et les installations destinées aussi bien à la culture du sol qu'au développement interne. Aujourd'hui, cependant, ce dernier impose rapidement des limites aux exploitations.

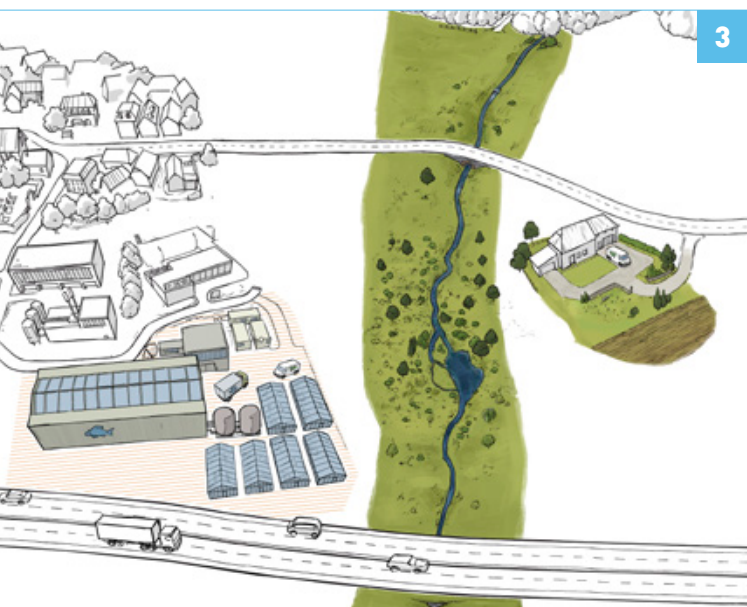


2

Si les besoins en bâtiments dépassent le cadre du développement interne ou s'ils servent principalement à la production agricole indépendante du sol, ils peuvent être autorisés dans une zone agricole spéciale.

Les zones agricoles spéciales devront, selon les nouvelles dispositions, être coordonnées avec le développement de l'urbanisation prévu par le plan directeur. Il est possible de créer une zone agricole spéciale près de la ferme si la situation sur place s'y prête. Une zone agricole spéciale destinée à la culture maraîchère peut aussi venir s'inscrire dans la continuité du territoire affecté à l'urbanisation, à une certaine distance de la ferme; en revanche, une telle zone ne saurait être créée pour la garde d'animaux en raison des distances minimales à respecter en matière de nuisances olfactives.

La zone agricole spéciale permet d'anticiper et d'autoriser un développement sur plusieurs années. En même temps, c'est l'occasion de résoudre des conflits existants – ici, par exemple, avec l'espace réservé aux cours d'eaux. En l'occurrence, une pisciculture, des serres supplémentaires et un nouveau bâtiment d'exploitation agricole seraient désormais admissibles.



3

Les exploitations agricoles intensives et quasi industrielles doivent aussi être possibles dans une zone agricole spéciale. Ces utilisations sont à coordonner avec le territoire affecté à l'urbanisation afin d'éviter tout conflit. Sur l'illustration ci-contre, elles s'inscrivent dans la continuité de la zone industrielle. Si des éléments non agricoles s'y ajoutent, tels que l'hébergement de travailleurs saisonniers, la proximité d'objets de protection naturelle, de forêts, d'espaces réservés aux cours d'eaux ou de paysages dignes de protection, l'instrument de la zone agricole spéciale n'est pas suffisant pour parvenir à une solution globalement satisfaisante. Dans ces cas-là, les zones agricoles spéciales peuvent être complétées par la méthode de planification et de compensation. Le canton évalue alors le projet sur la base d'une conception d'ensemble du territoire et compare les utilisations accrues admises dans la zone agricole avec les compensations prévues. Dans cet exemple, la valeur ajoutée est évidente: renforcement de la production agricole, optimisation des voies de communication, avantages pour le paysage et la nature.



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

- 1 Les zones agricoles spéciales servent avant tout la production agricole ou horticole indépendante du sol.
- 2 Elles doivent être coordonnées, dans le plan directeur, avec le développement du territoire affecté à l'urbanisation et s'inscrire autant que possible dans la continuité de celui-ci.
- 3 Lorsque cela s'avère nécessaire pour que des zones agricoles spéciales soient utilisées conformément à leur affectation, l'autorité compétente prend des mesures propres à garantir leur disponibilité.

Du point de vue de la DTAP et de la CDCA, les zones agricoles spéciales sont un bon instrument pour assurer le développement des exploitations agricoles à long terme. Ces zones permettent d'aller au-delà de ce qu'autorisent les règles sur le développement interne. En contrepartie, elles doivent être coordonnées avec le territoire affecté à l'urbanisation pour éviter tout conflit ou, le cas échéant, faire en sorte que les deux se complètent. Selon la DTAP et la CDCA, les zones agricoles spéciales peuvent, mais ne doivent pas forcément, s'inscrire dans la continuité du territoire affecté à l'urbanisation. S'agissant de la garde d'animaux, notamment, cela n'est pas judicieux compte tenu des prescriptions relatives aux distances minimales. En revanche, de nouvelles zones, par exemple des zones à caractère industriel, peuvent bénéficier d'une meilleure intégration sous l'angle de l'aménagement du territoire. Les autorités pourront prendre des mesures afin d'améliorer la disponibilité des terrains pour de tels projets. La DTAP et la CDCA sont convaincues que le renforcement de la zone agricole spéciale soutiendra l'agriculture, car il rend possible un développement de l'agriculture dans une perspective à long terme. Les deux conférences sont favorables aux nouvelles dispositions.

## Points de discussion

### ■ **Une continuité avec le milieu bâti est-elle judicieuse?**

S'il convient d'examiner la compatibilité des zones agricoles spéciales avec la planification directrice cantonale, l'obligation d'inscrire ces zones dans la continuité du territoire affecté à l'urbanisation va trop loin et est même impraticable dès lors qu'il s'agit de garde d'animaux. Sur ce point, le projet de loi mérite d'être adapté.

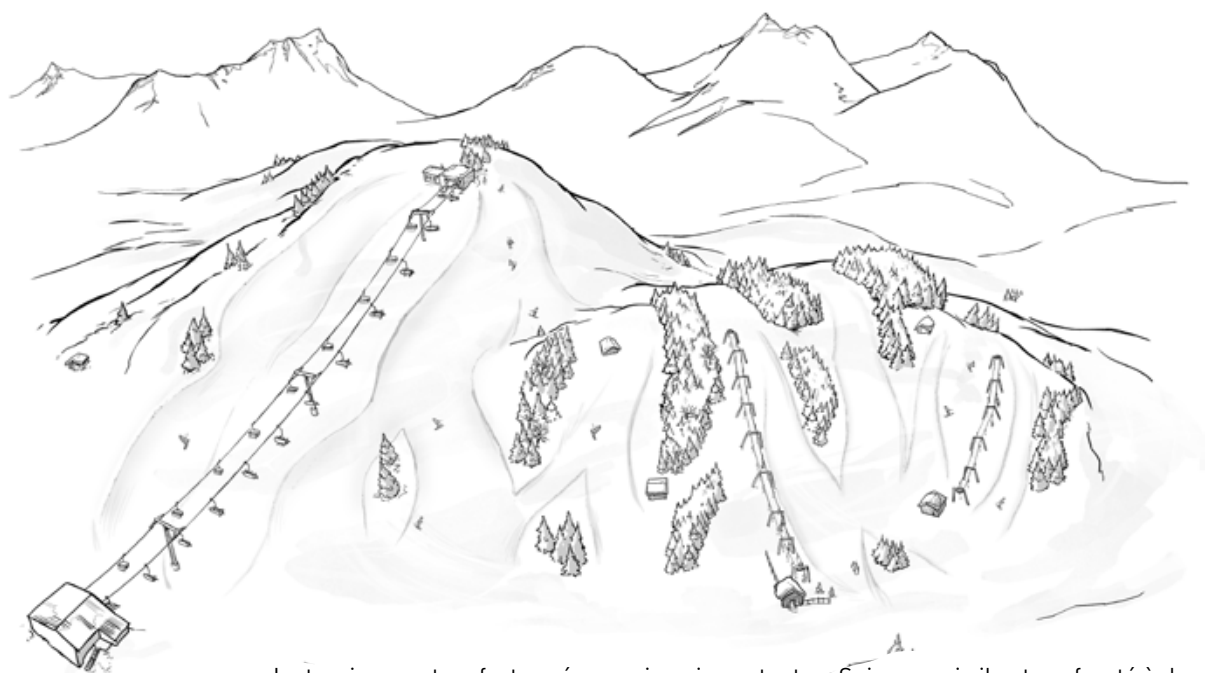
### ■ **Les cantons déterminent-ils l'emplacement des zones?**

Les cantons ne peuvent pas créer de telles zones d'eux-mêmes. L'initiative vient toujours des agriculteurs. Par rapport à la situation actuelle, toutefois, les cantons peuvent veiller à une meilleure intégration du point de vue de l'aménagement du territoire et prendre des mesures pour la disponibilité de terrains.

### ■ **Est-ce que tout est possible dans les zones agricoles spéciales?**

En principe, la zone agricole est réservée aux exploitations qui cultivent le sol. La zone agricole spéciale se prête à la production indépendante du sol. Cela signifie que toutes les productions agricoles telles que décrites à l'art. 3 de la loi sur l'agriculture peuvent y être envisagées. Les activités économiques sans rapport avec l'agriculture ont en principe leur place dans la zone à bâtir.

## Méthode de planification et de compensation, variante «région»: l'exemple du tourisme

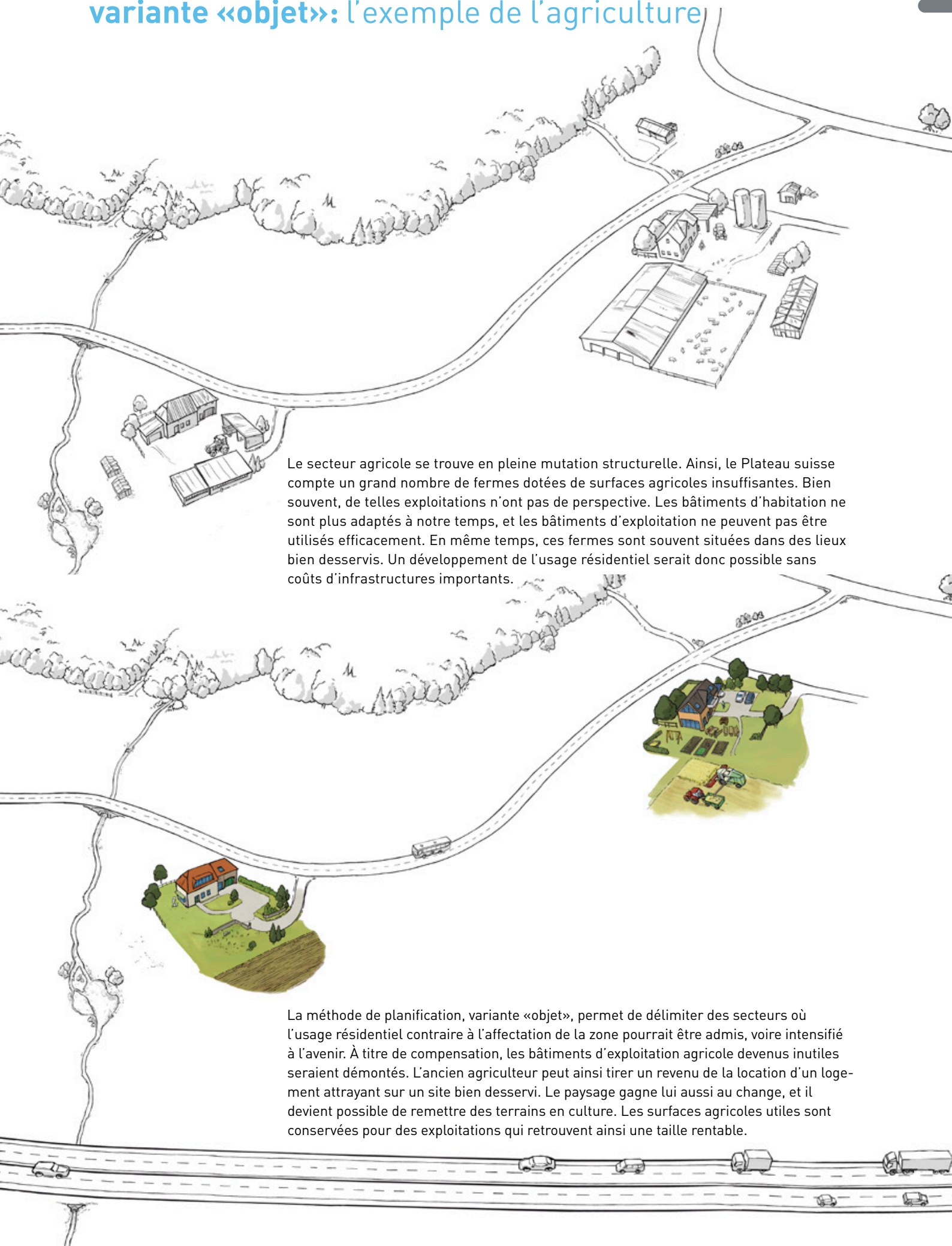


Le tourisme est un facteur économique important en Suisse, mais il est confronté à des défis importants. Pour survivre, les stations de petite taille doivent se diversifier. Or, à l'heure actuelle, il arrive souvent que les concepts novateurs ne puissent pas être autorisés. Des exploitations non rentables cessent leur activité sans pour autant être démontées. Les changements d'affectation portent atteinte au paysage et ne profitent qu'à un petit nombre; ils ne génèrent guère d'avantages sur le plan économique.



La méthode de planification et de compensation, variante «région», permet de développer ce genre de sites. Une partie des installations sont démontées, et le site peut être classé en zone de protection de la faune, comme ici dans l'exemple. Les anciens bâtiments d'exploitation agricole disparaissent. La nouvelle installation de remontées mécaniques s'intègre mieux dans son environnement. La station amont est remplacée et peut se muer en hôtel attrayant et moderne. Les établissements de restauration dans le périmètre d'affectation permettent à la population locale de tirer des revenus. Utilisation et protection sont conciliées dans le cadre d'une conception d'ensemble du territoire.

# Méthode de planification et de compensation, variante «objet»: l'exemple de l'agriculture



Le secteur agricole se trouve en pleine mutation structurelle. Ainsi, le Plateau suisse compte un grand nombre de fermes dotées de surfaces agricoles insuffisantes. Bien souvent, de telles exploitations n'ont pas de perspective. Les bâtiments d'habitation ne sont plus adaptés à notre temps, et les bâtiments d'exploitation ne peuvent pas être utilisés efficacement. En même temps, ces fermes sont souvent situées dans des lieux bien desservis. Un développement de l'usage résidentiel serait donc possible sans coûts d'infrastructures importants.

La méthode de planification, variante «objet», permet de délimiter des secteurs où l'usage résidentiel contraire à l'affectation de la zone pourrait être admis, voire intensifié à l'avenir. À titre de compensation, les bâtiments d'exploitation agricole devenus inutiles seraient démontés. L'ancien agriculteur peut ainsi tirer un revenu de la location d'un logement attrayant sur un site bien desservi. Le paysage gagne lui aussi au change, et il devient possible de remettre des terrains en culture. Les surfaces agricoles utiles sont conservées pour des exploitations qui retrouvent ainsi une taille rentable.

# Méthode de planification et de compensation

## Projet du Conseil fédéral

*Art. 8c Contenu du plan directeur relatif aux zones prévues à l'art. 18a*

1 Les cantons peuvent, dans des territoires définis sur la base d'une conception d'ensemble du territoire, désigner dans leur plan directeur des zones spéciales hors zone à bâtir dans lesquelles des utilisations non imposées par leur destination sont admissibles (art. 18a), pour autant que les conditions suivantes soient remplies:

- a. la délimitation de telles zones améliore la situation globale dans le territoire en question au regard des buts et principes de l'aménagement du territoire;
- b. des mesures de compensation et d'amélioration appropriées sont prévues.

2 Le plan directeur précise au minimum:

- a. la manière dont la situation globale doit être améliorée, les objectifs supérieurs poursuivis et les raisons motivant cette amélioration;
- b. la manière dont la conception d'ensemble du territoire sera concrètement mise en œuvre dans le plan d'affectation pour le territoire concerné, et
- c. les mesures de compensation et d'amélioration prévues et la manière de les rendre contraignantes et pérennes.

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

1 La planification d'affectation doit prévoir les conditions pour que les utilisations au sens de l'art. 8c:

- a. soient assorties des mesures de compensation et d'amélioration requises;
- b. n'engendrent pas des utilisations plus étendues ou plus incommodes; et
- c. entraînent globalement une amélioration de l'urbanisation, du paysage, de la culture du bâti ou des terres cultivables.

2 Aucune mesure de compensation ou d'amélioration n'est exigée lorsque des utilisations susceptibles d'être autorisées sur la base du droit en vigueur sont mieux intégrées dans le territoire.

3 La procédure d'autorisation doit permettre de garantir l'application des conditions prévues à l'al. 1.

4 Le Conseil fédéral définit les augmentations de l'utilisation qui ne doivent pas être compensées dans les petites entités urbanisées.

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

1 Les cantons peuvent prévoir dans le plan directeur des dérogations aux art. 24c, 24d et 24f, pour autant que les conditions suivantes soient remplies:

- a. les dérogations sont mesurées et justifiées du point de vue de l'aménagement du territoire;
- b. les dérogations améliorent la situation globale en dehors de la zone à bâtir au regard des buts et principes de l'aménagement du territoire;
- c. une compensation appropriée est prévue.

2 Le plan directeur précise au minimum:

- a. les dérogations envisagées et le périmètre dans lequel elles peuvent être mises en œuvre;
- b. quelle amélioration de la situation globale doit ainsi être obtenue et quels objectifs supérieurs doivent ainsi être poursuivis, et
- c. comment et où doit se faire la compensation, la manière dont elle sera réalisée, ainsi que la manière de la rendre contraignante et pérenne.

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

1 Les utilisations qui dépassent le cadre des art. 24c, 24d ou 24f ne sont autorisées qu'aux conditions suivantes:

- a. le canton a prévu la possibilité de telles utilisations dans son plan directeur conformément à l'art. 8d;
- b. l'utilisation considérée est compensée de façon à ce que la situation globale du territoire en dehors de la zone à bâtir soit améliorée au regard des buts et principes de l'aménagement du territoire et que globalement il n'en résulte pas, en particulier, des utilisations plus étendues ou plus incommodes;
- c. la compensation visée à la let. b est juridiquement garantie.

2 Les autorisations accordées en vertu de l'al. 1 deviennent caduques dès que la compensation fait défaut.



## Position de la DTAP et de la CDCA

La DTAP et la CDCA sont d'avis que la méthode de planification et de compensation est le meilleur moyen de sortir de l'impasse liée à la multiplication des dérogations valables sur l'ensemble du pays. L'idée d'employer cette méthode n'est pas nouvelle: voilà des années que l'on délimite et planifie des zones à affectation particulière et des zones d'activités de la sorte. Les cantons ont donc la compétence et l'expérience nécessaires pour trouver de bonnes solutions.

En effet, il n'existe pas une seule et unique méthode de planification et de compensation. Au contraire, il existe une multitude de situations différentes qui ne peuvent pas être couvertes par une réglementation générale. La méthode de planification et de compensation n'est donc pas conçue pour un besoin particulier, mais elle se prête

à tous les projets territoriaux d'une certaine ampleur. La planification en cascade, qui fait intervenir plan directeur, plan d'affectation et autorisation de construire tout en intégrant propriétaires fonciers, population résidente et associations, est garante de qualité. La condition de base est, toutefois, une réflexion détaillée sur le territoire concerné, sur ses particularités et sur le projet de construction envisagé.

Certains cantons ne voient pas la nécessité d'une telle approche ou considèrent l'effort trop important. Il est donc essentiel que les cantons puissent décider eux-mêmes s'ils souhaitent ou non faire usage de cet instrument. La LAT2 crée les conditions requises pour l'application de la méthode de planification et de compensation, sans toutefois l'imposer.

### Points de discussion

#### ■ **La méthode de planification et de compensation est-elle vénales?**

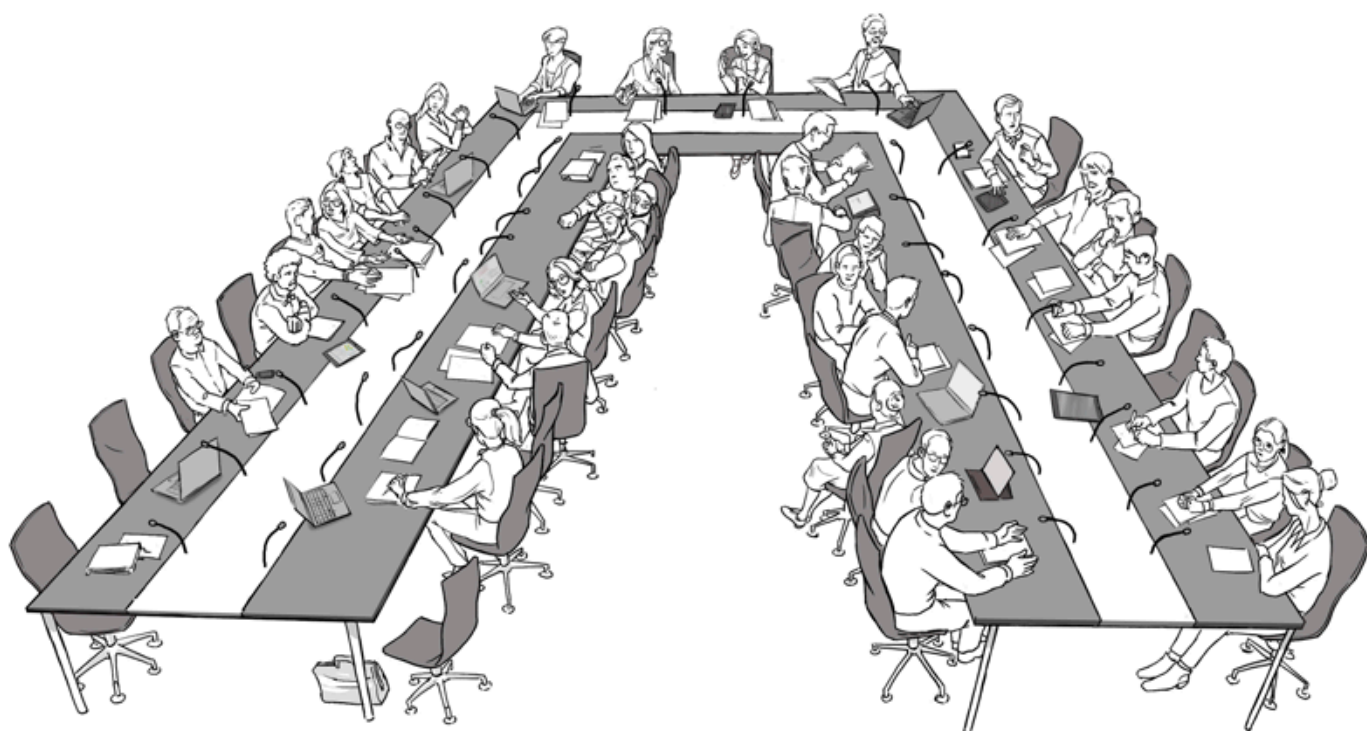
Un projet qui répond à des intérêts exclusivement privés ne justifie pas une procédure selon la méthode de planification et de compensation. Seuls sont admissibles les projets qui apportent une valeur ajoutée par rapport à la solution standard prévue par la loi et qui, ce faisant, sont d'intérêt public. Un intérêt public se fonde toujours sur des lois, des conceptions ou des décisions légitimées démocratiquement.

#### ■ **Comment fonctionne la compensation?**

Une réflexion détaillée sur le territoire et le projet en question est à la base de toute compensation. Une compensation quantitative est mesurable. Une compensation qualitative se déduit de différents facteurs. Des études sont en cours pour montrer comment la mise en œuvre s'effectue concrètement. Il importe que les cantons puissent acquérir de premières expériences. Des directives rigides auraient pour effet de limiter la recherche d'idées. La Confédération donne son consentement à chaque projet et la protection juridique est ainsi assurée.

#### ■ **La méthode représente-t-elle une charge trop importante?**

Le fait est que les projets complexes hors de la zone à bâtir génèrent aujourd'hui déjà une grosse charge de travail. La méthode de planification et de compensation crée des marges de manœuvre, mais impose aussi une systématique et fixe un cadre clair.



## Place à la discussion!

Le projet LAT2 est né en collaboration entre la Confédération et les cantons. Il offre de nombreuses opportunités pour un développement territorial de qualité en dehors de la zone à bâtir.

La balle est maintenant dans le camp du Parlement. Il s'agit d'examiner et de comprendre le projet, de le remettre en question, d'en débattre et, le cas échéant, de l'améliorer en cherchant de bons compromis politiques.

# Concilier utilisation et protection

## LAT2

La DTAP et la CDCA en sont convaincues: il est nécessaire d'adapter les bases légales pour relever les défis actuels. Créer sans cesse de nouvelles exceptions n'est pas une solution. C'est faire fi des spécificités territoriales et encourager la prolifération des utilisations et constructions contraires à l'affectation en dehors de la zone à bâtir.

Le projet LAT2 contient des éléments novateurs et crée des marges de manœuvre pour les cantons.

- Le projet LAT2 mise sur des instruments éprouvés. Il apporte des améliorations sans changer fondamentalement le système.
- La méthode de planification offre aux cantons une option supplémentaire pour faire face aux situations complexes. Les conditions-cadres sont rigoureuses, mais justes. Des développements sont possibles, mais ils sont équilibrés.
- La LAT2 permet aux cantons de se détourner de l'objet isolé en faveur d'une conception d'ensemble du territoire. Cela renforce la qualité de l'aménagement et profite au paysage.

- Le projet présente aussi des avantages pour les propriétaires fonciers, c'est-à-dire, en général, les agriculteurs. Surtout, il renforce la sécurité en matière de planification et ouvre des perspectives de développement aux exploitations agricoles.
- La stabilisation du volume bâti est impossible sans une obligation de démolir. Certains cantons ont déjà franchi le pas. L'instrument a fait ses preuves.

Le projet LAT2 n'est PAS une expérience. Il se fonde sur les compétences, la responsabilité et les enseignements des cantons. S'agissant de construction hors de la zone à bâtir, la loi actuelle n'est plus adaptée à notre temps et n'offre pas de solutions aux défis complexes. Ce n'est que si le projet LAT2 fait l'objet d'un large débat politique, que son contenu est examiné en détail et remis en question, ce n'est que si des compromis sont recherchés et, le cas échéant, des adaptations apportées que la problématique de la construction hors de la zone à bâtir pourra avancer. La DTAP et la CDCA attendent du Parlement qu'il relève le défi et qu'il se mette au travail.

Le point de vue de la DTAP et de la CDCA est présenté en détail dans le papier de positionnement commun du 15 mars 2019, disponible sur [www.bpuk.ch/fr/dtap/documentation/prises-de-positions](http://www.bpuk.ch/fr/dtap/documentation/prises-de-positions)



# Impressum



La présente brochure est un produit de la DTAP et de la CDCA. Elle se limite aux éléments les plus importants du projet LAT2. Les deux conférences représentent la position de la majorité de leurs membres.

Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement DTAP  
Maison des cantons, Speichergasse 6, case postale, 3001 Berne  
**[www.dtap.ch](http://www.dtap.ch)**

Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture CDCA  
Backoffice CDCA, Service de l'agriculture, Aabachstrasse 5,  
case postale 857, 6301 Zoug  
**[www.ldk-cdca.ch](http://www.ldk-cdca.ch)**

Août 2019