

Berne, le 21 septembre 2017

**Concept de l'approche par un processus de planification  
Résultat de la retraite des 26 et 27 juin 2017 à Soleure**

**Base de développement de l'approche par un processus de planification  
et élaboration des bases légales nécessaires**



**Adopté par l'assemblée générale de la DTAP le 21 septembre 2017**

## Sommaire

1.	Situation initiale .....	3
2.	Retraite des 26 et 27 juin 2017 .....	4
3.	Construire aujourd’hui hors de la zone à bâtir.....	5
4.	Approche par un processus de planification : développement sur la base des instruments existants	8
5.	Deux variantes possibles de l’approche par un processus de planification.....	9
6.	Conserver le principe de la séparation.....	11
a.	Compensation quantitative .....	12
b.	Compensation qualitative .....	13
c.	Compensation méthodique.....	14
d.	Ampleur de la compensation .....	15
7.	Approche par un processus de planification Variante Objet .....	16
8.	Approche par un processus de planification Variante Territoire .....	17
9.	Répercussions sur les autres dispositions relatives à la construction hors de la zone à bâtir .....	19
a.	Approches par un processus de planifications existantes, habitats dispersés, etc. ....	19
b.	Zones agricoles spéciales .....	19
c.	Autres zones.....	19
d.	Obligation de démolition .....	20
e.	Dispositions générales, construire conformément à l’affectation de la zone, autorisations exceptionnelles .....	20
10.	Mise en œuvre de l’approche par un processus de planification à l’échelon de la loi .....	21
a.	Insertion de l’approche par un processus de planification dans la LAT .....	21
b.	Structure de l’approche par un processus de planification .....	22
c.	Contenu de l’article Planifications hors de la zone à bâtir.....	22
d.	Contenu de l’article Approche par un processus de planification Variante Objet.....	22
e.	Contenu de l’article Approche par un processus de planification Variante Territoire .....	23
11.	Suite des opérations.....	24
12.	Résumé des conclusions de chaque chapitre.....	25

### **Résumé**

*Les conclusions de chaque chapitre et les remarques sur les thématiques à approfondir se trouvent résumées à partir de la page 25.*

## 1. Situation initiale

Du point de vue de la DTAP, l'approche par un processus de planification constitue un élément central du projet LAT2. Lors de la consultation LAT2, les cantons ainsi que différentes associations professionnelles et parties prenantes ont exigé une plus grande marge de manœuvre. L'approche par un processus de planification représente une nouvelle démarche pour relever les défis posés par la construction hors de la zone à bâtir (ZAB). Cette méthode permet d'assurer un développement en adéquation avec les concepts de territoire cantonaux, et ce, dans le cadre d'une vue d'ensemble. Comme cela est le cas à l'intérieur de la ZAB, il devrait être possible de délimiter également en dehors de la ZAB des territoires sous l'angle de l'aménagement du territoire et de poser des exigences en ce qui concerne les constructions et les affectations. Il deviendrait ainsi possible, dans certains cas justifiés, de déroger aux dispositions de base de la LAT relatives aux constructions hors ZAB, sans qu'il soit nécessaire que le Parlement fédéral ne crée de nouveaux éléments dérogatoires (applicables de manière générale). Il importe que la nouvelle approche n'affaiblisse pas le principe de séparation de la zone à bâtir et de la zone à non-bâtir, mais canalise des développements aujourd'hui autorisés pour des constructions conformes à l'affectation de la zone, en vertu notamment de dérogations, et permette ainsi une meilleure harmonisation avec le paysage. L'approche par un processus de planification peut également être appliquée pour mieux protéger certains territoires et restreindre les utilisations de constructions dans ceux-ci.

A l'automne 2016, un groupe de travail a été mis sur pied afin de mener de premières réflexions sur l'approche par un processus de planification. Les points essentiels suivants ont été définis pour l'approche par un processus de planification:

- Intérêt public prépondérant – «raisons importantes» et preuve du besoin
- Bases conceptuelles (p. ex. concept de loisirs; planification agricole; concept de tourisme; concept d'agrotourisme)
- Elaboration de l'approche par un processus de planification à l'échelon du plan directeur cantonal
- Mesures compensatoires (en faveur notamment de la protection de la nature et du paysage; éventuellement démolition)
- Approbation par le Conseil fédéral (dans le cadre de la procédure du plan directeur)

Ces propositions ont été soumises à l'Office fédéral du développement territorial (ARE) dans le cadre des travaux en relation avec la LAT2.

Sur mandat du Conseil fédéral, l'ARE a élaboré une "Approche en matière de planification et de compensation" qui se fonde étroitement sur les dispositions actuelles relatives aux petites entités urbanisées (art. 33 OAT), aux territoires à habitat traditionnellement dispersé et aux constructions protégées en tant qu'éléments caractéristiques du paysage (art. 39 OAT). Selon la proposition de l'ARE, la compensation aurait lieu sous forme de démolition simultanée de volumes existants. Conformément à ce projet, les dispositions spéciales relatives à l'approche par un processus de planification devraient être édictées à l'échelon du plan directeur. Voici le texte de la disposition telle que proposée:

### **Art. 23d Approche en matière de planification et de compensation**

1 Les cantons peuvent adopter des réglementations qui dérogent aux dispositions des sections 1 et 2 du présent chapitre si ces dérogations sont nécessaires pour satisfaire des besoins spécifiques en raison des particularités de leur territoire. Ils définissent dans leur plan directeur la teneur et la nature de ces réglementations.

2 Ces réglementations ne doivent pas générer, hors de la zone à bâtir, des utilisations globalement plus importantes, plus intenses ou plus inconfortables.

3 Les autorisations de construire qui se fondent sur de telles réglementations ne sont délivrées que si une compensation qui garantit le respect des exigences de l'al. 2 est prévue.

4 Le canton garantit l'exécution.

En relation avec cette proposition, la DTAP a mené en avril 2017 une consultation interne auprès de ses membres, qui a mis en évidence le manque d'acceptation de cette conception de l'approche par un processus de planification. Ce constat s'applique également aux prises de position des cantons qui sont pourtant favorables à cette approche; en effet, ces derniers indiquent clairement dans leurs commentaires que cette approbation porte sur la démarche et non sur l'actuelle proposition de loi. Cet état de fait est reflété également par le nombre important de cantons encore indécis. Dans leurs prises de position, ces derniers font valoir que la proposition actuelle laisse encore trop de questions ouvertes. La critique porte notamment sur la compensation proposée. Suite à l'enquête effectuée, les membres de la DTAP se sont mis d'accord sur la déclaration-clé suivante:

*La DTAP juge l'approche par un processus de planification très prometteuse, mais estime qu'elle n'est pas encore aboutie et prête le flanc à la critique. Des travaux substantiels sont nécessaires, notamment en ce qui concerne la compensation. Il convient d'approfondir d'autres éléments de l'approche par un processus de planification (exigences par rapport à la base conceptuelle, voies de droit). La DTAP a décidé de mener ses propres travaux en relation avec l'approche par un processus de planification, de traiter éventuellement certains résultats lors de l'assemblée générale du 21 septembre 2017 et de les soumettre ensuite au DETEC.*

## **2. Retraite des 26 et 27 juin 2017**

Sous la houlette de la direction de la DTAP, dix aménagistes cantonaux ainsi que des représentant-e-s de la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture, de l'ARE, de l'Union des villes suisses et de l'Association des communes suisses, d'associations de protection de la nature et du paysage, du monde scientifique et des responsables dans la pratique, ont échangé leurs points de vue sur l'approche par un processus de planification durant deux jours à Soleure. Le principe de compensation qui avait soulevé nombre de questions parmi les membres de la DTAP était au centre des débats. Les questions suivantes ont été posées aux intervenant-e-s:

1. Quels types de compensation pouvez-vous envisager en relation avec l'approche par un processus de planification?
2. Avec l'approche par un processus de planification, quelle plus-value la compensation est-elle susceptible d'apporter (esthétique, qualité, endiguer la consommation de terres cultivables, protection de la nature, autres)?
3. Comment rendre des modèles de compensation non mathématiques "mesurables" et "transposables en valeurs"?
4. De votre point de vue, quelles conditions préalables devraient être réunies, si l'approche par un processus de planification doit avoir ses chances sur le plan politique?

Dans un premier temps Raimund Rodewald, Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage, Marcus Ulber, pro natura, Lukas Bühlmann, VLP-ASPAN, Enrico Celio, EPFZ, et Hans-Georg Bächtold, sia, se sont exprimés sur les différentes thématiques. Il s'avère que l'approche par un processus de planification jouit d'une bonne acceptation, à condition que le principe de séparation de la zone à bâtir et de la zone à non-bâtir soit respecté et qu'une compensation qualitative vienne compléter la compensation quantitative. L'approche par un processus de planification ne saurait servir à légaliser certains

projets de construction ne remplissant pas les critères pour être autorisés. Les développements rendus possibles par l'approche par un processus de planification doivent servir l'intérêt public. En clôture de la journée, Martin Fritsch et Lilian Zihlmann, Sofies, ont montré sur la base d'une planification agricole existante comment résoudre divers enjeux en matière d'aménagement du territoire grâce à l'approche par un processus de planification en ayant recours à un concept global cohérent et comment certaines atteintes portées au paysage pouvaient être compensées par des plus-values. Le lendemain, les représentant-e-s des trois niveaux étatiques ont discuté des propositions et ont pesé le pour et le contre de l'approche par un processus de planification. Le présent rapport expose les résultats de ces discussions.

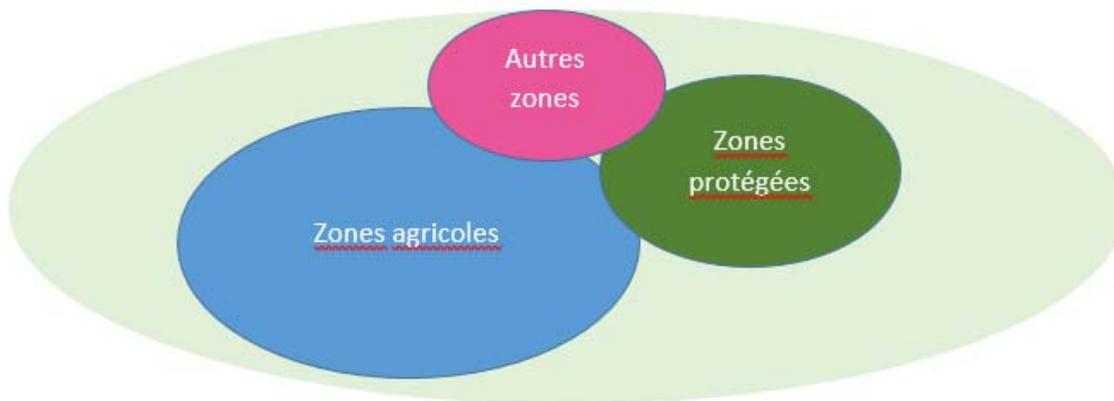
### **3. Construire aujourd'hui hors de la zone à bâtir**

Aujourd'hui, la construction en dehors de la zone à bâtir suit une logique différente de celle qui préside à la construction à l'intérieur de la ZAB. En règle générale, l'octroi des autorisations s'appuie directement sur les dispositions de la LAT. Une grande partie des constructions hors ZAB sont autorisées dans la mesure où elles sont conformes à l'affectation de la zone. C'est le cas notamment pour la zone agricole. Hors ZAB, des dérogations sont par ailleurs accordées. Ces dernières années, le législateur a sans cesse élargi le nombre de constructions conformes à l'affectation de la zone et celui des exceptions.

La tendance à l'établissement de toujours plus de dispositions d'exception n'est aucunement freinée. Cela s'explique notamment par le fait que les défis à relever hors zone à bâtir ne peuvent être résolus au niveau régional avec la version actuelle de la LAT. Ces dernières années, un nombre croissant d'initiatives parlementaires ont été déposées en vue de trouver une solution aux problématiques régionales. Lorsque de nouvelles exceptions sont ancrées dans la loi, elles ne s'appliquent pas uniquement à la région concernée, mais à toute la Suisse. Une différenciation spatiale (géographique) n'a pas lieu et il est impossible de canaliser le développement du territoire en conformité avec la stratégie cantonale. Si bien que le mitage / la progression de la surface bâtie aux dépens des terres agricoles est alimenté(e) en permanence. Cela provoque en réaction des positions extrêmes, défendues par le biais de l'instrument de l'initiative populaire et bénéficiant d'une sympathie toujours plus grande auprès de la population. Cette évolution n'est pas sans risques majeurs pour l'économie nationale.

Certes, l'approche par un processus de planification est présente dans les grandes lignes de l'actuelle loi sur l'aménagement du territoire avec les autres zones d'affectation au sens de l'art. 18 LAT, ainsi que les constructions dans les territoires à habitat traditionnellement dispersé et les constructions protégées en tant qu'éléments caractéristiques du paysage selon l'art. 39 OAT. Aujourd'hui les zones agricoles spéciales, les décharges, les zones sportives, les gravières, etc. sont conçues, puis autorisées sur la base d'une planification en aménagement du territoire. Mais l'approche adoptée se limite essentiellement à un projet donné. Des considérations par territoire n'ont pas lieu. En outre, dans la mesure où les réglementations applicables sont définies par l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, l'approche par un processus de planification manque de flexibilité et n'est pas suffisamment adaptée aux besoins spécifiques.

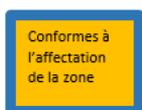
La situation juridique actuelle pourrait être illustrée comme suit : hors zone à bâtir (vert clair) on distingue les zones agricoles spéciales (bleu), les zones protégées (vert foncé) et les autres zones (rose).



hors ZAB / territoire non urbanisé

Ces zones figurent en général dans le plan directeur. Elles sont représentées ici par une forme ovale.

Les autorisations sont accordées comme suit<sup>1</sup>:



Sur la base directe de la LAT : en zone agricole les constructions conformes à l'affectation de la zone sont autorisées sur la base de la loi sur l'aménagement du territoire (législation; carré). Il en va de même des autorisations exceptionnelles, qui peuvent être accordées selon le cas dans les zones agricoles, les zones protégées et le reste du territoire non urbanisé (forêt, p. ex.). S'y rattachent également les autorisations pour les constructions et installations dont l'emplacement est imposé par leur destination.



Sur la base du plan directeur et de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire: en ce qui concerne les habitats dispersés, il est possible de délimiter dans le plan directeur des territoires pour lesquels des prescriptions spéciales seront applicables.

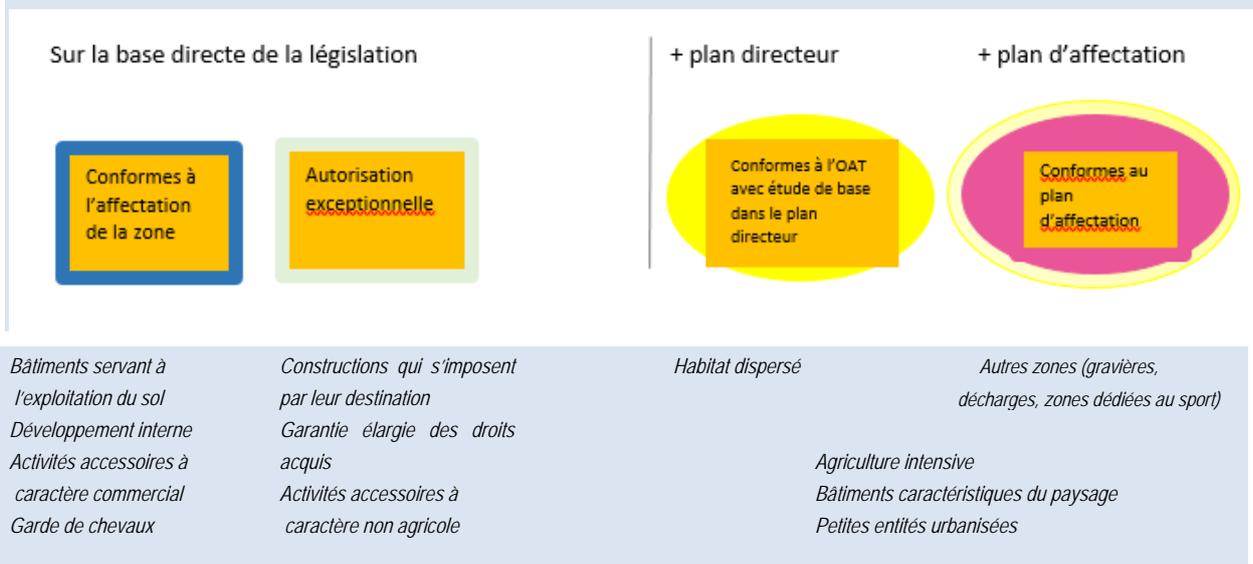
Sur la base du plan directeur et de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire avec mise en œuvre dans un plan d'affectation (forme mixte). En ce qui concerne les petites entités urbanisées et les constructions caractéristiques du paysage, une étude de base (carte ou texte) dans le plan directeur est nécessaire. La mise en œuvre implique par ailleurs la délimitation d'une zone correspondante au niveau du plan d'affectation (possibilités restreintes en matière d'organisation du contenu).



Sur la base d'un plan d'affectation: les cantons ont la possibilité de délimiter d'autres zones, de définir pour elles des prescriptions spéciales et d'autoriser les constructions / utilisations conformes à l'affectation de la zone (p. ex. gravières ou décharges). Pour de telles zones, les cantons peuvent édicter des prescriptions détaillées de construction et d'utilisation. En fonction des répercussions du projet, une étude de base dans le plan directeur sera nécessaire.

<sup>1</sup> Vue d'ensemble complète: MUGGLI, Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Vorbem. Art. 24ss, p. 146-147

## Exemples d'application



La voie législative (à gauche) suit une approche au cas par cas. Les autorisations sont accordées sur demande, sans vue d'ensemble en termes d'aménagement du territoire. Les problématiques hors zone à bâtir sont donc résolues par le biais de la "législation".

La voie de la planification (à droite) permet aujourd'hui déjà de planifier dans un espace donné, dans la mesure où une étude de base dans le plan directeur et/ou un plan d'affectation le prévoient. Les problématiques sont résolues par la "planification" ; les cas d'application sont toutefois restreints du point de vue des thématiques et portent sur un petit périmètre. Aujourd'hui, la LAT se concentre presque exclusivement sur la voie législative.

Au jour d'aujourd'hui, la voie de la planification (à droite) n'est pratiquement pas utilisée et ne permet donc pas de relever de nouveaux défis. Dans la mesure où elle existe sous différentes formes, un concept cohérent et une délimitation nette font défaut. Ainsi, il arrive qu'une inscription au plan directeur soit nécessaire également pour des exceptions liées à l'affectation de la zone (la voie législative et la voie de la planification se mélangeant alors).<sup>2</sup> La construction hors ZAB devient donc de plus en plus un rapiéçage et l'exécution dans les cantons n'est pas uniforme. Dans les faits, des projets complexes (p. ex. infrastructure, énergie) font souvent l'objet de procédures similaires à l'approche par un processus de planification – tout en n'étant pas qualifiées de telles – et il manque des marges de manœuvre et des conditions-cadre claires.<sup>3</sup>

### Résumé de la situation initiale:

*Au jour d'aujourd'hui la plupart des projets de construction hors zone à bâtir sont autorisés sur la base directe de la LAT. Certes, la voie de la planification existe déjà: (plan directeur et, selon les projets, plan d'affectation – par exemple habitats dispersés, agriculture intensive, autres zones (décharges, gravières). Mais elle est peu développée. Diverses conditions préalables, peu souples, président aux différentes modalités.*

<sup>2</sup> p. ex. pour les installations soumises à l'EIE. L'art. 8 al. 2 révisé de la LAT établit que les projets ayant des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent avoir été prévus dans le plan directeur. Cette modification a été introduite sans examen de l'interaction entre la voie législative et la voie de la planification.

<sup>3</sup> De telles procédures favorisent une insécurité juridique que le législateur s'efforce d'éliminer en édictant de nouvelles dispositions matérielles – citons comme exemple récent le nouvel article 12 sur l'intérêt national et l'utilisation des énergies renouvelables.

*Du fait de l'inscription obligatoire au plan directeur pour un projet ayant un effet important sur l'aménagement du territoire, il arrive de plus en plus souvent que des constructions dont l'implantation est imposée par leur destination soient traitées par la voie de la planification, alors même que la planification ne dispose d'aucune marge de manœuvre. En effet, les prescriptions de la LAT et de l'OAT sont strictes et ne peuvent aucunement être reliées entre elles. Une vue d'ensemble en termes d'aménagement du territoire fait défaut.*

*Aujourd'hui, lorsque les projets sont complexes (infrastructure, énergie tourisme, agriculture intensive), la LAT atteint ses limites. L'approche par un processus de planification offre la possibilité de mettre en oeuvre de tels projets sous l'angle de l'aménagement du territoire, en les intégrant aux travaux de planification, sans avoir besoin de nouvelles lois spéciales.*

#### 4. Approche par un processus de planification : développement sur la base des instruments existants

L'objectif poursuivi avec l'approche par un processus de planification est de pouvoir, à l'avenir, résoudre les développements hors ZAB davantage par la voie de la planification. Les problématiques peuvent ainsi être traitées dans un contexte d'aménagement du territoire. La création de nouvelles dispositions d'exception applicables non seulement au niveau local mais dans toute la Suisse devient caduque. Les cantons disposent de plus grandes marges de manœuvre. A moyen terme, la réglementation complexe de la construction hors de la zone à bâtir pourra être simplifiée et limitée à l'essentiel. A l'intérieur de la zone à bâtir, ce concept a fait ses preuves. Grâce aux plans d'affectation spéciaux (plan d'aménagement de détail, plan de quartier/zone, plan d'intégration), des dérogations par rapport à la réglementation de base sont autorisées sur la base d'une procédure de planification. Le plan d'affectation spécial vise un résultat global meilleur que celui qui pourrait être obtenu avec les prescriptions de construction normales<sup>4</sup>:

- **FR, Detailbebauungsplan:** dient insbesondere dazu, eine siedlungstechnisch und architektonisch **gute Lösung** zu finden, ... die möglichen Bauten und Anlagen **besser in die Umgebung einzuordnen**.
- **ZG, Bauungspläne:** Weisen sie **wesentliche Vorzüge gegenüber der Einzelbauweise** auf, so können darin Abweichungen von den kantonalen und gemeindlichen Bauvorschriften festgelegt werden (**besonders gute architektonische Gestaltung** der Bauten und Anlagen sowie der Freiräume, **besonders gute städtebauliche Einordnung** in das Siedlungs- und Landschaftsbild)
- **LU, Bauungsplan:** Abweichungen, wenn **wesentliche Vorteile gegenüber der Normalbauweise**, ...architektonisch und wohngygienisch **qualitätsvolle Überbauung**, ... **qualitativ hochstehende Spielplätze**, ... **qualitativ hochstehendes Konzept der Erschliessungsanlagen**
- **SG, Überbauungsplan:** Mehrausnützung darf gewährt werden, wenn ein **besseres Projekt als nach zonengemässer Überbauung** verwirklicht wird, ... . Gestaltungspläne: zur Erreichung einer Gesamtüberbauung mit **städtebaulich vorzüglicher Gestaltung** kann vom Zonen- oder Überbauungsplan abgewichen werden.
- **AG, Gestaltungspläne:** können von den allgemeinen Nutzungsplänen abweichen, wenn dadurch ein **siedlungs- und landschaftsgestalterisch besseres Ergebnis** erzielt wird, die zonengemässe Nutzungsart nicht übermässig beeinträchtigt wird und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

<sup>4</sup> Extrait de la présentation de Pro Natura

(FR: Un **plan d'aménagement de détail** a en particulier pour but de permettre une solution urbanistique et architecturale de qualité, de prévoir des installations communes et des équipements adaptés et suffisants ainsi que d'assurer une meilleure insertion dans le site.)

Lorsqu'elle est appliquée aux dispositions hors zone à bâtir, l'approche par un processus de planification vise à améliorer la situation en termes urbanistiques et paysagers. Cette amélioration se mesure – à l'instar des plans d'affectation spéciaux – à l'aune de la situation législative, et par voie de conséquence au régime des dispositions relatives aux constructions conformes à l'affectation de la zone et aux autorisations exceptionnelles.

En général, le plan d'affectation spécial implique une base conceptuelle. Une procédure de participation publique est prévue. Le plan d'affectation spécial est souvent approuvé dans le cadre d'une votation populaire ou au sein d'une assemblée communale. Il existe une voie de recours contre cet acte législatif. Les plans d'affectation spéciaux jouissent donc d'une forte légitimation politique. En cas d'extension de cette approche à la construction hors de la zone à bâtir, la procédure devrait obéir à un mécanisme similaire, et ce, afin de garantir force obligatoire sur le plan juridique et légitimation politique.

Dans la loi sur la protection des eaux, il existe déjà – avec la planification de la protection et de l'utilisation des eaux – un instrument présentant des analogies avec l'approche par un processus de planification. Ainsi les cantons peuvent, dans le cadre d'une planification de la protection et de l'utilisation des eaux, fixer des débits résiduels minimaux lorsque les cours d'eau se trouvent dans une zone limitée, de faible étendue, et présentant une unité topographique et que la réduction du débit est compensée dans la même zone, p. ex. en renonçant à d'autres prélèvements; les plans susmentionnés seront soumis à l'approbation du Conseil fédéral.<sup>5</sup> Cette approche peut également être prise en considération pour la suite des travaux.

## **5. Deux variantes possibles de l'approche par un processus de planification**

A l'occasion de la retraite, il s'est avéré que les besoins des cantons étaient très divers. Certains cantons se voient confrontés à des défis en relation avec la gestion des constructions existantes (p. ex. mayens, constructions agricoles qui ne sont plus utilisées). D'autres soulignent la nécessité de mieux coordonner l'autorisation de nouvelles constructions et leur utilisation du point de vue de l'aménagement du territoire (en relation notamment avec les mutations structurelles du monde agricole ou la réalisation de grandes infrastructures). Dans de tels cas, seule une vision globale de l'aménagement du territoire peut générer une plus-value. La délimitation de zones protégées ou la démolition de bâtiments existants seraient ; dans ce cas ; également à prendre en compte. Aujourd'hui, l'acceptation des parties concernées fait défaut, car aucune compensation ne leur est offerte en termes d'aménagement du territoire.

Le principe de ces deux approches figure déjà dans la LAT, même si cela n'est pas systématique (cf. chiffre 3). La retraite a montré que les instruments actuels sont appropriés pour résoudre les défis à relever. Il importe toutefois de les renforcer dans le cadre du concept global de la LAT, de les définir de manière plus cohérente, de les intégrer plus clairement dans la systématique et de les assortir de marges de manœuvre matérielles. Cela permettrait de renoncer à la création de nouveaux instruments impliquant une incertitude juridique. Partant du principe que les deux approches sont nécessaires, le concept de base suivant a été mis au point pour l'approche par un processus de planification, avec deux orientations

---

<sup>5</sup> Art. 32 let. c LEaux (RS 814.20)

stratégiques : "l'approche par un processus de planification Variante Objet" et "l'approche par un processus de planification Variante Territoire":



**Approche par un processus de planification Variante Objet:** cette approche par un processus de planification simple s'inspire de la solution actuelle appliquée aux territoires à habitat traditionnellement dispersé.<sup>6</sup> La proposition faite par l'ARE dans le cadre de la consultation LAT2 suit une direction similaire (cf. chiffre 2). L'approche par un processus de planification Variante Objet prévoit la possibilité de délimiter dans le plan directeur un territoire dans lequel des prescriptions de construction spéciales seraient en vigueur. Ces dernières seraient applicables à tous les objets de la catégorie concernée et doivent être qualifiées d'exceptions. Etant donné qu'il s'agit en l'occurrence de normes à caractère général-abstrait, elles doivent satisfaire aux exigences posées par la loi. Autrement dit il y a lieu de créer dans la LAT une norme de délégation, légitimant l'adoption de prescriptions dérogatoires.

Cette norme de délégation peut s'adresser à l'autorité réglementaire. Il est alors possible d'édicter des prescriptions au niveau de l'ordonnance (cf. l'exemple des territoires à habitat traditionnellement dispersé, art. 39 OAT).

Elle peut aussi prévoir que le législateur cantonal est autorisé à édicter des normes dérogatoires à caractère général-abstrait dans le cadre de sa législation sur les constructions.



**Approche par un processus de planification Variante Territoire:** cette approche par un processus de planification plus complexe s'inspire du concept de la zone à affectation spéciale (chiffre 4) et peut être interprétée comme une extension de la compétence cantonale en matière de délimitation des "autres zones" conformément à l'art. 18 LAT. Les cantons doivent avoir la possibilité de considérer un territoire dans son ensemble et d'édicter des prescriptions pour la totalité de ce périmètre. De telles prescriptions applicables à l'intérieur de ce territoire rendent, dans ce cadre, la construction conforme à l'affectation de la zone.<sup>7</sup>

Une telle approche couvre à la fois l'utilisation et la protection. Il est indispensable de disposer d'une base conceptuelle mettant en évidence l'évolution souhaitée à l'intérieur de ce territoire. Ce dernier est inscrit au plan directeur. Les différentes prescriptions sont édictées dans le cadre d'un plan d'affectation<sup>8</sup>. Contrairement à la première variante, les prescriptions n'ont pas un caractère général-abstrait, mais individuel-concret. Cette seconde variante implique elle aussi une base légale dans la LAT.

<sup>6</sup> Art. 39 OAT; Constructions dans les territoires à habitat traditionnellement dispersé et constructions protégées en tant qu'éléments caractéristiques du paysage

<sup>1</sup> Dans les territoires à habitat traditionnellement dispersé qui sont désignés dans le plan directeur cantonal et dans lesquels, compte tenu du développement spatial souhaité, l'habitat permanent doit être renforcé, les cantons peuvent autoriser, au titre de constructions dont l'implantation est imposée par leur destination (art. 24, let. a, LAT): [...]

<sup>7</sup> Le plan d'affectation définit les prescriptions de construction et l'utilisation autorisée sur le territoire; il peut également contenir des obligations.

<sup>8</sup> Le plan d'affectation a force obligatoire pour les propriétaires fonciers. En fonction du périmètre, de la structure du territoire et de la thématique il peut s'agir d'un plan d'affectation cantonal, régional ou encore communal.

Ces deux variantes habilite les cantons à aborder de manière différenciée des enjeux complexes. Le point de départ de toute approche par un processus de planification est toujours une problématique relevant de l'aménagement du territoire et un intérêt public à défendre dans la recherche d'une solution. Soit le problème se répète en raison d'objets implantés sur certains territoires, soit la problématique est plus complexe et exige que différents thèmes soient pris en compte dans le cadre d'une approche globale de l'organisation du territoire. Pour des cas simples, sans impact territorial majeur, ou pour des territoires aux cas de figure récurrents, l' "approche par un processus de planification Variante Objet" sera appropriée. Plus le défi à relever est complexe, plus l' "approche par un processus de planification Variante Territoire" sera adaptée à la situation. Ce constat est valable notamment lorsque les cantons développent un territoire et entendent combiner les aspects protection et utilisation. Plus les enjeux sont complexes (plus les objectifs du canton sont importants), plus grande sera la charge de travail engendrée du fait de l'approche par un processus de planification. Il y a lieu de considérer l'approche par un processus de planification comme une alternative aux procédures traditionnelles d'autorisation – une alternative facultative. Il appartient aux cantons de décider s'ils souhaitent faire usage (ou non) de ces deux variantes d'une approche par un processus de planification.

***Résumé de l'intégration de l'approche par un processus de planification dans la LAT***

*En ce qui concerne la construction hors de la zone à bâtir il convient désormais de faire la distinction entre les autorisations octroyées en s'appuyant directement sur la LAT (I – voie normative); les autorisations octroyées à l'intérieur d'un territoire inscrit au plan directeur, en s'appuyant sur l'ordonnance sur l'aménagement du territoire ou le droit cantonal (II – Approche par un processus de planification Variante Objet); et les autorisations octroyées en s'appuyant sur un plan d'affectation détaillé avec étude de base dans le plan directeur (III – Approche par un processus de planification Variante Territoire).*

*Ces trois façons de procéder existent déjà aujourd'hui (parfois sous des formes mixtes). Il importe de les désenchevêtrer et de les ancrer explicitement dans la LAT. A cet égard la rigueur du processus et le développement des instruments existants sont au centre des préoccupations.*

## **6. Conserver le principe de la séparation**

Le principe de la séparation et le principe de la concentration constituent les fondements de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT). La première étape de révision (LAT1) a permis de renforcer ces principes en ce qui concerne le développement de l'urbanisation. Mais, avec les règles strictes, la pression exercée sur l'agriculture augmente, des utilisations rendues possibles auparavant par un classement en zone à bâtir sont de plus en plus refoulées hors de la zone à bâtir.

Hors ZAB, non seulement on enregistre de nouvelles constructions et installations, mais il est presque impossible de démanteler le volume bâti qui n'est plus utilisé. Les immeubles qui sont démolis ne peuvent plus être reconstruits<sup>9</sup>, la démolition se traduit donc par une perte en termes d'options d'action: les constructions et installations qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone peuvent peut-être un

<sup>9</sup> En ce qui concerne les bâtiments d'habitation cf. art. 24c LAT

jour servir à une autre utilisation – d'où l'espoir compréhensible des propriétaires face à l'inflation de nouvelles dispositions d'exception. En principe, tout le monde est d'accord pour reconnaître que de nouvelles ébauches de solutions sont nécessaires.

Dans ce contexte, la DTAP s'est prononcée en principe en faveur d'une deuxième étape de révision. A l'avenir, le principe de la séparation et le principe de la concentration doivent pouvoir s'imposer également en dehors de la zone à bâtir. La DTAP est d'avis que cet objectif n'est toutefois réalisable qu'à condition de ne pas nier la progression du développement territorial, mais de l'organiser – autrement dit, d'autoriser à l'avenir des constructions et installations ainsi que des utilisations hors de la zone à bâtir. Contrairement à ce qui se passe aujourd'hui, cette évolution doit être mieux pilotée. Afin de tenir compte du principe de la séparation et du principe de la concentration, la DTAP s'est déclarée fondamentalement favorable à ce que des développements autorisés sur la base de l'approche par un processus de planification soient compensés. A l'occasion de la retraite consacrée au thème de l'approche par un processus de planification, plusieurs modèles de compensation ont été examinés et évalués.

#### **a. Compensation quantitative**

La proposition de l'ARE (chiffre 2) repose sur une compensation stricte du volume. Conformément à ce concept, la construction ou la réaffectation de volumes de bâtiments hors de la zone à bâtir ne peut être autorisée que dans la mesure où des volumes de la même ampleur sont démolis. L'idée étant de ne pas "meubler" davantage le paysage. Dans l'idéal, cette approche incite à favoriser la démolition de volumes ne servant plus et à préserver le paysage.

Le principal problème posé par cette approche est le fait que le principe de séparation est certes bien respecté en termes de volume, mais que la plus-value ou la moins-value se limite à des objets individuels. Les cantons et régions qui comptent un grand nombre de volumes non utilisés sont avantagés. Il y a même le risque de voir se développer un commerce des volumes de bâtiments non utilisés.

Le principe de l'approche par une compensation quantitative a été salué par les associations de protection de la nature et du paysage: il encourage en effet les démolitions. Mais, de leur point de vue, cela n'est pas suffisant. Elles déplorent l'absence d'une plus-value pour la nature, le paysage et la population. La compensation par objet ne saurait servir à cautionner les intérêts particuliers de requérants économiquement forts. Les représentants cantonaux trouvent l'approche quantitative trop rigide. Elle ne peut, en outre, être utilisée dans tous les cas. Lorsque ce ne sont pas des bâtiments mais des utilisations qui sont en jeu (remontées mécaniques, p. ex.) la compensation par volume impliquerait de comparer des choses qui ne sont pas comparables. Dans le cas de bâtiments protégés, cette approche est d'emblée insuffisante puisque l'objectif consiste à préserver ces bâtiments. Et, lorsqu'il n'y a aucun bâtiment non utilisé, il faudrait encore édicter des réglementations d'exception pour ce type d'approche.

Une autre forme de compensation quantitative est la taxe sur la plus-value. Depuis la LAT1, elle est mise en œuvre de manière systématique à l'intérieur de la zone à bâtir. La question de savoir si ce modèle est approprié également en dehors de la zone à bâtir fait débat. Il faudrait notamment clarifier comment et où utiliser ces taxes en adéquation avec l'affectation et l'objectif poursuivi. Toutefois dans les cas où une compensation par objet est exclue (bâtiments protégés p. ex.), cette approche pourrait s'avérer judicieuse.

L'approche quantitative a l'avantage d'être facilement mesurable et de ce fait moins exposée à des recours. Dans les cas de figure se concentrant sur des objets individuels, elle offre une ébauche de solu-

tion. Il est donc proposé d'étudier plus avant "l'approche par un processus de planification Variante Objet".

## **b. Compensation qualitative**

Lors du hearing organisé dans le cadre de la retraite, les participant-e-s ont évoqué plusieurs approches possibles visant une compensation qualitative et donc susceptibles de générer une plus-value. Le présent document n'a pas pour vocation de les énumérer toutes ; disons simplement qu'elles combinent l'utilisation et la protection par le biais de procédures complexes. Elles ont en commun les planifications agricoles, les planifications relatives à l'espace réservé aux eaux, les planifications de territoire spécifique (Piano di Magadino) ou encore des planifications de projets complexes (centrale de Hagneck) et les autorisations liées à des exigences en termes d'utilisation pour des projets agricoles ou culturels.

Les plus-values ainsi générées concernent la nature et les services écosystémiques, le paysage, la culture architecturale, la conservation des monuments historiques, éventuellement aussi des thématiques telles que les transports, l'air, le bruit, le gibier.<sup>10</sup> La liste n'est pas exhaustive. Certaines utilisations sont également à même de générer des plus-values, notamment en termes de "revitalisation" des territoires ou de réponse à des besoins de loisirs de proximité. Lorsque les procédures sont abordées sans présager du résultat, il arrive que des plus-values qui n'avaient pas été envisagées en amont soient générées (grâce à des processus de participation p. ex.).

L'acceptation de la compensation qualitative pourrait être améliorée si les conditions préalables suivantes étaient respectées<sup>11</sup>:

- compensation à l'intérieur d'un périmètre de planification prédéfini
- utilisation accrue en contrepartie de prestations qualitatives supplémentaires en faveur de la nature, du paysage et de la population
- objectifs de développement du paysage clairement formulés – base conceptuelle
- cadre strict du projet – obligation de démolition à la fin du projet

Il est difficile de mesurer la compensation qualitative. Le hearing a mis en évidence le fait qu'à l'étranger c'était la compensation écologique qui prévalait lors de mesures de compensation. L'approche Non-net-loss, largement répandue dans l'UE, vise une compensation réelle. Les prestations qualitatives en faveur du paysage et de la nature sont évaluées et comparées à l'aide de modèles mathématiques. Le facteur temps (combien de temps pour réaliser la compensation) joue également un rôle. Aux USA, on a recours à l'Habitat Equivalency Analysis. Il s'agit en l'occurrence de compenser les dommages déjà causés. Cette approche suit elle aussi un modèle comptable.<sup>12</sup> De tels modèles métriques permettent d'optimiser le choix de l'emplacement et le lieu de la compensation. Les participant-e-s ont jugé les modèles de compensation mathématiques utilisés couramment à l'étranger trop unidimensionnels, en raison notamment de l'accent mis sur les services écosystémiques. L'évaluation des projets de construction sous l'angle aspects environnementaux constitue pourtant un élément important. En Suisse c'est l'étude d'impact sur l'environnement (EIE) qui remplit cette fonction. Il existe d'ores et déjà des instruments d'évaluation de la compensation qualitative : dans le droit environnemental les mesures de compensation sont chose courante et des systèmes d'évaluation sont disponibles à cet effet.<sup>13</sup> Des objectifs plus larges

<sup>10</sup> p.ex. intégration dans le paysage, revalorisation écologique, démolition de bâtiments et d'installations désaffectés, entretien du paysage; encouragement du patrimoine bâti et conservation de monuments de grande valeur architecturale; etc.

<sup>11</sup> cf. présentation de la Fondation suisse pour la protection du paysage

<sup>12</sup> cf. présentation EPF

<sup>13</sup> p.ex. Aides à l'exécution Mesures de compensation écologiques

<https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/landschaft/uv-umwelt-vollzug/wiederherstellungundersatzimnatur->

sont poursuivis avec la planification agricole (PA)<sup>14</sup>, qui commence à être bien établie pour des projets d'infrastructure complexes consommant des surfaces d'assolement ; elle a recours à des analyses d'indicateurs et de valeurs d'usage.<sup>15</sup> Ces approches montrent qu'il existe des possibilités de mesurage. Il convient toutefois de ne pas sous-estimer la charge de travail qu'implique une telle approche scientifique.

Lors de la retraite consacrée à l'examen de l'approche par un processus de planification, l'attention a été attirée sur le fait que la compensation qualitative devait offrir un espace pour des solutions créatives, élaborées conjointement avec les parties concernées. Au final, c'est l'acceptation du projet qui détermine si la compensation / la plus-value est suffisante ou pas. A cet égard, les procédures de pesée des intérêts sont particulièrement bien adaptées à une évaluation systématique de l'effet des interventions et des mesures de compensation. Citons également comme alternative ou complément l'évaluation par des experts (cf. compensation méthodique). Les objectifs cités aux articles 1 et 3 de la loi sur l'aménagement du territoire constituent des références simples et efficaces pour l'évaluation des plus-values<sup>16</sup> et les principes de planification<sup>17</sup>. Ces catalogues, complets mais aussi assez concrets, permettraient de procéder à une évaluation.

Vouloir régler la compensation qualitative de manière flexible tout en répondant à l'exigence de sécurité juridique représente un grand défi. Les réglementations existantes relatives aux plans d'affectation spéciaux montrent cependant qu'une formulation ouverte peut être une bonne base pour obtenir des plus-values grâce aux planifications. Un préalable essentiel de la compensation qualitative est la prise en considération en termes d'aménagement du territoire d'un périmètre prédéfini, au sein duquel générer des plus-values. La compensation qualitative se prête donc en premier lieu à l'approche par un processus de planification Variante Territoire“.

### c. Compensation méthodique

Il est également possible de créer des plus-values en organisant la procédure de prise de décision de manière à ce qu'il en résulte la meilleure solution possible. Dans cette marche à suivre, plusieurs propositions de solution sont évaluées et comparées selon un processus donné. La proposition qui l'emporte est ensuite mise en œuvre. Aujourd'hui déjà, ce mode de procéder est utilisé de manière standard à

---

[undlandschaftsschutz.pdf/download.pdf/wiederherstellungundersatzimnatur-undlandschaftsschutz.pdf](#); cf. également les objectifs qualitatifs en matière de paysage <https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/landschaft/uv-umwelt-vollzug/landschaftskonzeptschweiz-teilikonzept.pdf/download.pdf/landschaftskonzeptschweiz-teilikonzept.pdf>

<sup>14</sup> vers le texte complet: Office fédéral de l'agriculture, <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/instrumente/laendliche-entwicklung-und-strukturverbesserungen/meliorationsmassnahmen.html>

<sup>15</sup> Une planification agricole (PA) va toujours plus loin que la simple compensation en termes de surface. Elle fonctionne selon le principe suivant: les pertes de surfaces occasionnées par des constructions et installations hors de la zone à bâtir, mais aussi par l'utilisation de surfaces pour la protection contre les crues, les revitalisations ou de grandes infrastructures impliquant des mesures de compensation sont en grande partie mises en relation avec des compensations qualitatives. Il peut s'agir de mesures concernant l'agriculture dans des domaines tels que la commercialisation, la production ou les infrastructures agricoles. D'autres mesures concernent le domaine public – p. ex. une amélioration qualitative des loisirs de proximité, du paysage, de l'écologie ou de l'organisation du territoire – ces mesures sont préparées jusqu'à leur mise en œuvre concrète. Au final il en résulte une plus-value, au sens d'une compensation qualitative. La PA dispose d'instruments éprouvés dans la pratique et destinés à cerner concrètement les effets des mesures et, à l'aide de fonctions de transformation, à les convertir en valeurs-cible neutres (non dimensionnelles) comparables entre elles. Plus la valeur de l'indicateur est élevée, plus la valeur-cible est élevée; plus la valeur-cible est élevée, plus l'objectif poursuivi est considéré comme atteint. Cette approche est assortie d'une analyse de l'utilité (dans laquelle les valeurs-cible sont multipliées par des facteurs de pondération des objectifs pour obtenir des valeurs d'utilité non-dimensionnelles et donc comparables entre elles. Il est ainsi possible de déterminer et de comparer l'utilité finale de différents scénari de développement pour les acteurs et groupes d'intérêts participant à la pondération.

<sup>16</sup> Liste non exhaustive: protection des fondements naturels de la vie (sol, air, eau, forêt et paysage); encouragement de la vie sociale, économique et culturelle dans les différentes régions du pays, décentralisation appropriée de l'urbanisation et de l'économie; assurer une base d'approvisionnement suffisante pour le pays.

<sup>17</sup> Maintien des surfaces d'assolement; intégration des bâtiments dans le paysage; garantie de la disponibilité des bords des lacs et des cours d'eau; préservation de paysages proches de l'état naturel et d'espaces de détente, etc.

l'intérieur de la zone à bâtir pour des projets complexes en ayant recours à des concours et à l'instauration d'un jury.<sup>18</sup>

L'organisation de concours, l'examen des projets par un jury ou encore la mise en place de groupes d'experts laissent supposer que le processus aboutira au meilleur résultat possible, autrement dit au résultat le plus à même d'être accepté et offrant, par voie de conséquence, une plus-value par rapport à toutes les autres propositions. Au final de telles plus-values sont en général d'ordre qualitatif. Dans la pratique, le processus par concours fonctionne comme suit : contrairement à la compensation quantitative ou qualitative dans cette approche l'accent n'est pas tant mis sur le contenu que sur un mode de procéder méthodique. Elle sera donc désignée comme compensation méthodique dans le cadre du présent rapport.

La compensation méthodique est toujours une décision fondée sur la libre appréciation ; par conséquent elle renonce à procéder à une évaluation du contenu du résultat. Il est possible de vérifier par un contrôle juridique si la procédure a été conduite correctement et si le résultat auquel elle a abouti est légal. Par contre il n'est, en l'occurrence plus vérifié si le résultat est le meilleur sur le plan matériel.

La compensation méthodique n'est pas une fin en soi, mais elle peut représenter une démarche permettant de développer la compensation qualitative dans le cadre d'un processus fiable.

#### **d. Ampleur de la compensation**

L'approche par un processus de planification ne parviendra à s'imposer dans la pratique que si elle n'est pas plus défavorable pour la collectivité publique compétente que l'application des dispositions en vigueur pour la construction en dehors de la zone à bâtir (construction conforme à l'affectation de la zone et autorisations exceptionnelles). Ce qui est le cas uniquement lorsque la compensation se limite à permettre un élargissement des possibilités d'utilisation par rapport au régime applicable normalement à la construction hors zone à bâtir. Sinon, l'application de l'approche par un processus de planification serait remise en question et les parties concernées seraient toujours plus mal loties. Concrètement : dès lors qu'un projet de construction est susceptible d'être autorisé même sans recourir à l'approche par un processus de planification, il n'y a pas lieu de fournir une compensation. En revanche, une compensation est impérativement nécessaire dès lors que des constructions ou utilisations deviennent possibles grâce à l'approche par un processus de planification, alors qu'elles n'auraient pas été autorisées sinon.

Si le principe de la séparation doit mieux s'imposer hors de la zone à bâtir, il importe en premier lieu de renforcer, ou du moins de ne pas assouplir davantage, les dispositions relatives aux constructions conformes à l'affectation de la zone en zone agricole et les dispositions d'exception pour les constructions en dehors de la zone à bâtir. A fortiori pour les dispositions d'exception qui ne concernent pas directement la production agricole. Dans l'hypothèse où l'approche par un processus de planification serait ancrée dans la LAT, il convient de se demander une nouvelle fois dans quelle mesure un régime strict serait judicieux et réalisable sur le plan politique (cf. chiffre 9).

Toute modification apportée aux dispositions relatives à la construction hors de la zone à bâtir a des répercussions directes sur l'approche par un processus de planification: moins il y aura de projets susceptibles d'être autorisés sans l'approche par un processus de planification, plus il faudra fournir de compensations. Vu sous cet angle le renforcement de certaines dispositions aurait un effet multiple. D'une part, il y aurait moins de projets de construction individuels qui seraient autorisés, D'autre part des projets servant l'intérêt public pourraient être autorisés sur la base de l'approche par un processus de planification –

---

<sup>18</sup> Exposé sia, Retraite consacrée à l'approche par un processus de planification

mais les exigences strictes applicables à l'approche par un processus de planification devraient être respectées. Une façon d'assurer une meilleure insertion du projet dans le contexte d'aménagement du territoire tout en appliquant les règles relatives à la compensation et à la plus-value. Ce faisant la mise en œuvre de la LAT2 pourrait initier un changement positif en dehors de la zone à bâtir.

### ***Nécessité d'approfondir les aspects Compensation et Plus-value***

*Lorsque des constructions ou des affectations sont autorisées hors de la zone à bâtir sur la base de l'approche par un processus de planification, alors qu'elles n'auraient pu l'être en vertu des dispositions de la LAT en vigueur actuellement, l'équilibre doit être rétabli sous la forme d'une compensation ou d'une plus-value.*

*L'approche par un processus de planification doit aboutir à un meilleur résultat que cela n'aurait été le cas avec des autorisations accordées sur la base directe de la LAT. Les objectifs et principes de planification visés aux articles 1 et 3 de la LAT sont déterminants pour l'évaluation de la compensation et de la plus-value.*

*Ce meilleur résultat peut être obtenu si les nouvelles constructions et affectations font l'objet d'une compensation quantitative (démolition) ou s'il y a création de compensations ou de plus-values (compensation qualitative; agriculture, écologie, culture, etc.). La compensation qualitative doit être consciemment conçue de manière ouverte afin de permettre le développement d'approches les plus innovantes possibles pour la population au cas par cas. Une compensation peut être assurée de manière méthodique si la procédure d'évaluation de la compensation/plus-value est définie au préalable.*

*La compensation et la plus-value sont les points cruciaux du débat sur l'approche par un processus de planification. Les cantons exigent une solution juridiquement fiable. Pour la suite des travaux, il y a lieu d'analyser et de comparer les modèles de compensation existants, notamment leur mesurabilité en relation avec les objectifs et principes de planification de la loi sur l'aménagement du territoire. Il convient, par ailleurs, d'examiner comment créer des incitations pour stabiliser le nombre des constructions et rendre possibles des démolitions.*

## **7. Approche par un processus de planification Variante Objet**

Au vu des considérations exposées ci-dessus, les paramètres fondamentaux suivants caractérisent l'approche par un processus de planification Variante Objet:

Etat initial	Le point de départ est une problématique récurrente sur un territoire donné (p.ex. constructions caractéristiques du paysage, mayens ou fromageries). Il se peut également que la problématique concerne un objet en particulier, dont l'utilisation aurait des effets importants sur l'organisation du territoire (installation de transport à câbles combinée avec des utilisations touristiques).
Base conceptuelle	Il y a un intérêt public à ce que la problématique soit abordée côté canton. Ce dernier élabore une base conceptuelle, montre quel objectif il poursuit à l'intérieur du périmètre de planification et pourquoi cet enjeu implique une régle-

mentation légale spéciale. La base conceptuelle aborde également la question de la compensation.

Inscription au plan directeur	Le canton inscrit le territoire concerné dans le plan directeur. Le Conseil fédéral approuve l'inscription au plan directeur.
Base légale	Les dispositions en application à l'intérieur du territoire prédéfini et qui divergent des termes de la LAT doivent être fixées par le canton à l'échelon de la loi ou par la Confédération au niveau de l'ordonnance.
Compensation	Dans la mesure où le plan directeur autorise diverses affectations, il y a lieu de procéder à une compensation quantitative; cette dernière peut être complétée par une compensation qualitative. Les volumes de constructions nouvelles ou faisant l'objet d'une réaffectation doivent être compensés sur chaque territoire inscrit au plan directeur en qualité de territoire soumis à compensation.
Autorisation	Le canton donne une suite favorable aux demandes conformes à la base légale sur le territoire prédéfini. Cette autorisation est liée à une compensation.
Voies de droit	Il est possible de former un recours contre l'autorisation délivrée : cette possibilité est valable également pour les organisations habilitées à recourir.

## 8. Approche par un processus de planification Variante Territoire

L'approche par un processus de planification Variante Territoire se distingue de l'approche par un processus de planification Variante Objet essentiellement par le fait que l'accent n'est pas mis sur le volume bâti existant – c'est le développement de tout un territoire qui est analysé et organisé. Cette approche est multiple et implique un processus de planification complexe. En contrepartie la marge de manœuvre pour la compensation est plus grande.

Etat initial	Le point de départ est une problématique qui marque significativement le développement d'un territoire donné (raisons possibles : mutations structurelles de l'agriculture, installations d'infrastructure ou d'exploitation d'énergie, activités intensives de loisirs ou de tourisme, ou encore délimitation de territoires nécessitant une protection accrue).
Base conceptuelle	Il y a un intérêt public à ce que la problématique soit abordée côté canton, en prenant en compte le territoire prédéfini. Le canton élabore une base conceptuelle mettant en évidence le développement territorial souhaité et les mesures nécessaires, et fixant un échéancier pour la mise en œuvre. La base conceptuelle aborde également la question des plus-values réalisées sur le territoire concerné grâce à l'approche par un processus de planification. Les communes concernées et la population sont impliquées dans l'élaboration.
Inscription au plan directeur	Le canton inscrit le territoire concerné dans le plan directeur. Les paramètres fondamentaux du concept sont intégrés au plan directeur. A cet égard, il convient de déterminer également comment ancrer les réglementations applicables pour le développement futur et ayant force obligatoire pour les propriétaires fonciers. Le

	Conseil fédéral approuve le plan directeur. <sup>19</sup>
Plan d'affectation	Le plan d'affectation cantonal <sup>20</sup> , régional ou communal fixe les prescriptions de construction et d'utilisation ainsi que les mesures nécessaires à la réalisation des plus-values. <sup>21</sup>
Compensation	Dans la mesure où l'approche par un processus de planification autorise diverses affectations, une compensation est nécessaire (qualitative, mais pouvant intégrer éventuellement des éléments quantitatifs). Le canton est responsable de la réalisation en conformité avec la base conceptuelle.
Autorisation	Sur le territoire prédéfini le canton donne une suite favorable aux demandes conformes aux prescriptions du plan d'affectation, si l'autorisation ne découle pas directement du plan d'affectation.
Voies de droit	Il est possible de former un recours contre le plan d'affectation cantonal ou régional ; cette possibilité est valable également pour les organisations habilitées à recourir.

**Clarifications supplémentaires concernant l'interaction concept – plan directeur – plan d'affectation**

*Le canton établit une base conceptuelle en adéquation avec le projet de territoire cantonal pour l'approche par un processus de planification Variante Objet et pour l'approche par un processus de planification Variante Territoire. Cette base conceptuelle aborde le développement territorial souhaité, les mesures qui s'imposent et l'échéancier pour la mise en œuvre (base dans la loi cantonale, plan d'affectation; réalisation de la force obligatoire pour les propriétaires fonciers). Les paramètres fondamentaux sont intégrés au plan directeur.*

*Le Conseil fédéral approuve l'inscription au plan directeur. Cela garantit la supervision par la Confédération des développements selon l'approche par un processus de planification. Il convient d'approfondir l'interaction exacte entre la base conceptuelle et le plan directeur / le plan d'affectation. La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons ne doit pas être modifiée.*

<sup>19</sup> Des solutions hybrides (p.ex. approbation des dispositions d'exception cantonales dans le cadre de l'approche par un processus de planification Variante Objet ou approbation de la base conceptuelle) ont été rejetées. Elles compliqueraient trop la LAT.

<sup>20</sup> cf. également "Autres zones" conf. art. 18 LAT

<sup>21</sup> en complément des réglementations contractuelles sont envisageables – p. ex. pour instaurer un équilibre entre intrants de protection et d'utilisation.

## **9. Répercussions sur les autres dispositions relatives à la construction hors de la zone à bâtir**

Si l'approche par un processus de planification est reprise dans la LAT2, il importe de vérifier la cohérence avec les autres dispositions figurant dans le projet de révision LAT2. Il est fait ici systématiquement référence à la version du projet de l'aide à la lecture des documents mis en consultation<sup>22</sup>. L'examen ci-dessous n'est que rudimentaire et doit être approfondi dans le cadre de l'élaboration du projet final.

### **a. Approches par un processus de planifications existantes, habitats dispersés, etc.**

Les dispositions relatives à l'habitat dispersé et aux constructions caractéristiques du paysage ainsi qu'aux petites entités urbanisées figurent dans l'ordonnance sur l'aménagement du territoire. Elles peuvent être utilisées dans le cadre de l'approche par un processus de planification Variante Objet. Pour l'heure, une base claire fait défaut dans la LAT pour ces dispositions d'ordonnance. La proposition ci-après permettrait d'y remédier (ch. 10e).

Certains cantons ont fait valoir qu'ils étaient tributaires d'une plus grande flexibilité précisément dans le cas d'habitats dispersés ou de petites entités urbanisées. Libre à eux de choisir l'approche par un processus de planification Variante Objet ou l'approche par un processus de planification Variante Territoire pour trouver des solutions alternatives mieux adaptées. Cela est également possible pour des constructions caractéristiques du paysage. Si de telles approches parviennent à s'imposer, il se peut que les dispositions de l'OAT correspondantes deviennent redondantes.

### **b. Zones agricoles spéciales**

Conformément à l'art. 16a al. 3 LAT, de nouvelles constructions destinées à une exploitation indépendante du sol peuvent être autorisées en tant que conformes à l'affectation de la zone si elles se situent sur un territoire d'une zone agricole qui avait été mis à disposition pour ce faire dans le cadre d'un plan d'aménagement. Le projet LAT2 prévoit désormais avec l'art. 16a NOUVEAU une disposition à part dédiée aux zones agricoles spéciales. Les retours des membres de la DTAP sur cette disposition allaient plutôt dans le sens d'un soutien. La Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture rejette cette disposition, arguant d'une part qu'elle renferme des éléments traités dans le cadre de la révision totale du plan sectoriel Surfaces d'assolement ; d'autre part que les conditions à remplir sont trop restrictives et rigides. Les mutations structurelles de l'agriculture ne peuvent être anticipées que partiellement. Avec l'approche par un processus de planification, il serait possible d'avoir une vision globale des futurs projets ne pouvant pas être autorisés dans le cadre du développement interne, de les traiter de façon participative et de les intégrer de manière judicieuse dans l'organisation du territoire.

### **c. Autres zones**

Conformément à l'art. 18 LAT, le droit cantonal peut prévoir d'autres zones d'affectation. Cette disposition est en vigueur depuis 1979 et donne aux cantons la possibilité d'introduire à l'intérieur et en dehors de la zone à bâtir d'autres typologies de zone en plus des ZAB, zones agricoles et zones protégées. Ces zones doivent toutefois être harmonisées avec les réglementations fédérales et ne pas contourner le principe de séparation. Citons comme exemples de telles zones les zones d'exploitation des matériaux

---

<sup>22</sup> <https://www.are.admin.ch/are/fr/home/developpement-et-amenagement-du-territoire/droit-de-l-amenagement-du-territoire/revision-de-la-loi-sur-lamenagement-du-territoire--lat-/lat2.html>

ou de production d'énergie, les zones dédiées au sport ou encore les zones hébergeant des équipements touristiques dont l'emplacement est imposé par leur destination.<sup>23</sup>

Le projet de révision LAT2 prévoit de renforcer les conditions à remplir pour la qualification "Autres zones". Les considérations portant sur les zones agricoles spéciales sont valables également dans ce cas : les prescriptions relatives aux terres cultivables (al. 5 let-c) ne doivent pas être révisées dans la LAT2, mais dans le cadre de la révision totale du plan sectoriel SDA. Si l'approche par un processus de planification est mise en œuvre, il ne sera pas nécessaire de renforcer ces dispositions. A l'avenir pour des projets dont le degré de complexité est faible, il devrait être possible de continuer à délimiter d'autres zones hors de la ZAB en vertu du droit en vigueur ; mais il devrait s'agir de cas rares. Dès lors que de telles zones ont des effets importants sur l'organisation du territoire et sur l'environnement au sens de l'art 8 al. 2 et nécessitent une étude de base dans le plan directeur, à l'avenir une application de l'approche par un processus de planification Variante Territoire serait très utile. Par conséquent, le champ d'application des autres zones s'élargit. Les renforcements prévus dans le projet de révision sont en principe couverts par l'approche par un processus de planification et deviennent par là-même caduques (al. 4 et al. 5 let. a et d). Une refonte de cet article est indispensable si l'approche par un processus de planification appliquée aux autres zones doit devenir un instrument ayant force obligatoire pour les propriétaires fonciers sur un territoire assez grand.

#### **d. Obligation de démolition**

Le projet LAT2 prévoit aux art. 23b et 23c LAT2 une obligation de démolition pour les nouvelles constructions hors de la zone à bâtir. Les cantons ont des avis partagés sur cette obligation de démolition. Certes ils reconnaissent l'objectif de stabilisation des constructions ; et en ce sens l'instrument constitue une approche appropriée. Mais il ne faudrait pas que cela ait pour conséquence le fait que seules des constructions bon marché verront le jour, ce qui aurait un impact négatif sur l'intégration des bâtiments dans le paysage ou sur la qualité de la construction en général. Du point de vue agricole, il convient par ailleurs de prendre en considération le fait que les mutations structurelles ne doivent pas être freinées du fait du maintien de productions non rentables à cause de l'obligation de démolition. Cette obligation aurait un maximum d'efficacité s'il était possible de combiner une nouvelle construction avec la démolition d'un bâtiment qui ne serait plus utilisé – "anticipant" ainsi la démolition. L'approche par un processus de planification intègre l'obligation de démolition dans la mesure où elle permet une compensation quantitative et qualitative. Si la compensation inclut une démolition ou la mise en œuvre d'autres mesures plus efficaces, il est envisageable de renoncer à l'obligation de démolition.

#### **e. Dispositions générales, construire conformément à l'affectation de la zone, autorisations exceptionnelles**

Le projet LAT2 obéit à une nouvelle systématique de la loi. Plusieurs propositions de modifications de fond nécessiteront éventuellement une adaptation en raison de l'approche par un processus de planification. La liste qui suit n'est pas exhaustive.

- L'art. 23a LAT2 introduit une disposition relative à la pesée des intérêts hors de la zone à bâtir. La DTAP préférerait qu'une disposition propre soit réservée à la pesée des intérêts au Titre 1 (Introduction), afin de traiter tous les niveaux d'organisation du territoire et tous les projets. Si la première option est maintenue, la disposition relative à la pesée des intérêts doit faire une distinction claire entre les autorisations octroyées

---

<sup>23</sup> MUGGLI, Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, art. 18, p. 498ss.

sur la base directe de la LAT et la pesée des intérêts intégrée au concept d'approche par un processus de planification.

- La définition de dispositions restrictives au sens de l'art. 23e doit par ailleurs pouvoir rester possible. L'introduction de l'approche par un processus de planification crée une possibilité plus attrayante, puisque les dispositions restrictives se limitent alors au territoire spécial et peuvent le cas échéant être compensées par des plus-values pour les parties concernées.
- Les dispositions d'exception n'ayant pas de lien direct avec la production agricole doivent être réexaminées. Plus l'approche est restrictive, plus il sera aisé d'évaluer la construction hors des zones à bâtir sous l'angle de l'intérêt public. Cf. à ce propos les considérations exposées au chapitre 6d.
- Si l'approche par un processus de planification s'avère probante, à moyen terme plusieurs autorisations exceptionnelles pourraient être supprimées. La garde de chevaux ou d'animaux à titre de hobby pourrait par exemple être couverte par l'approche par un processus de planification. Cet aspect devrait toutefois être pris en considération seulement dans un deuxième temps et une fois que l'approche par un processus de planification aura été bien établie.

### **Réorientation du projet LAT2**

*L'approche par un processus de planification ne peut être intégrée dans le projet LAT2 sans procéder à un réexamen général des dispositions matérielles relatives à la construction hors de la zone à bâtir. Il peut être judicieux de durcir les dispositions concernant la construction hors de la zone à bâtir, à condition toutefois qu'elles soient évaluées dans le contexte des trois procédures d'autorisation : "sur la base de la LAT" (normative), approche par un processus de planification Variante Objet, approche par un processus de planification Variante Territoire.*

*Il convient d'adapter les instruments de planification et d'autorisation existants de manière à ce qu'ils soient à la mesure des trois procédures d'autorisation.*

## **10. Mise en œuvre de l'approche par un processus de planification à l'échelon de la loi**

Les propositions ci-dessous visent à illustrer les éléments à intégrer dans la loi. Elles suggèrent un contenu possible. Il ne s'agit pas d'une approche législative aboutie. La formulation législative est du ressort de la compétence de la Confédération.

### **a. Insertion de l'approche par un processus de planification dans la LAT**

L'approche par un processus de planification est un mode de procéder alternatif à la Section 2 : Autorisations pour des constructions et installations conformes à l'affectation de la zone agricole (art. 23f – 23j LAT2;) et à la Section 3 Autorisations exceptionnelles hors de la zone à bâtir (art. 24 – 24f LAT2). L'approche par un processus de planification devrait donc être insérée sous forme d'une section à part avant ou après ces deux sections. Par exemple:

Chapitre 4: Construction hors de la zone à bâtir

Section 1: Dispositions générales

Section 2: Autorisations pour des constructions et installations conformes à l'affectation de la zone agricole

Section 3: Autorisations exceptionnelles hors de la zone à bâtir

Section 4: Approche par un processus de planification

Section 5: Dispositions pénales

## **b. Structure de l'approche par un processus de planification**

Il importe tout d'abord de cerner l'approche par un processus de planification de manière générale. Puis il convient de faire la distinction entre l'approche par un processus de planification Variante Objet et l'approche par un processus de planification Variante Territoire, étant donné que des règles différentes sont applicables dans les deux cas. Par rapport à l'aide à la lecture la structure serait la suivante (art. 23d, Approche en matière de planification et de compensation. Il y aurait donc un changement dans la numérotation des articles):

*Section 4: Approche par un processus de planification*

*Art. 24f Planifications hors de la zone à bâtir*

*Art. 24g Approche par un processus de planification Variante Objet*

*Art. 24h Approche par un processus de planification Variante Territoire*

## **c. Contenu de l'article Planifications hors de la zone à bâtir**

### *Alinéa 1*

A l'instar de la zone d'affectation spéciale à l'intérieur de la zone à bâtir, il est établi que les cantons ont le droit d'appliquer l'approche par un processus de planification s'il en résulte dans son ensemble pour le territoire concerné une solution meilleure et plus convaincante que sans l'approche par un processus de planification (ce critère doit être formulé de manière positive, pas négative ; cf. art. 23d al. 2 LAT2.)

### *Alinéa 2*

Les planifications effectuées en adéquation avec cette Section doivent être conformes à la stratégie de développement territorial du canton (cours suivi par l'aménagement du territoire art. 8 al. 1 let a LAT).

### *Alinéa 3*

Les planifications effectuées en adéquation avec cette Section impliquent par ailleurs une base conceptuelle. Celle-ci met en évidence les objectifs poursuivis par le canton dans le cadre de ses planifications et les moyens d'y parvenir. Elle démontre par ailleurs pourquoi l'approche par un processus de planification est utilisée dans ce cas concret (Alinéa 1).

## **d. Contenu de l'article Approche par un processus de planification Variante Objet**

### *Alinéa 1*

Le Conseil fédéral (Ordonnance sur l'aménagement du territoire) et les cantons (lois cantonales en matière de construction) peuvent adopter des dispositions d'exception supplémentaires dérogeant aux dispositions des sections 2 et 3 (dispositions d'exception supplémentaires) pour la construction hors de la zone à bâtir sur certains territoires.

#### *Alinéa 2*

Ces territoires doivent être inscrits au plan directeur.

#### *Alinéa 3*

Dans la mesure où des autorisations peuvent être accordées en vertu de ces dispositions pour des projets qui, selon les sections 2 et 3 n'auraient pas bénéficié d'une autorisation, une compensation doit être apportée. En général, cette compensation est quantitative ; elle peut être complétée par des aspects qualitatifs (cf. considérations au chiffre 6).

#### *Alinéa 4*

Le Conseil fédéral approuve l'inscription au plan directeur.

### **e. Contenu de l'article Approche par un processus de planification Variante Territoire**

#### *Alinéa 1*

Les cantons peuvent à l'aide d'un plan d'affectation enregistrer intégralement des territoires et, ainsi, édicter des dispositions en matière de construction et d'utilisation dérogeant aux termes de la LAT pour un territoire donné.

#### *Alinéa 2*

Les plans d'affectation impliquent une étude de base dans le plan directeur.

#### *Alinéa 3*

Dans la mesure où des constructions ou des utilisations sont rendues possibles en vertu de plans d'affectation cantonaux ou régionaux pour des projets qui, conformément aux Sections 2 et 3, n'auraient pas bénéficié d'une autorisation, le canton veille à ce qu'une compensation soit apportée. En général, cette compensation est de nature qualitative (cf. considérations au chiffre 6).

#### *Alinéa 4*

Le Conseil fédéral approuve l'inscription au plan directeur.

#### *Ordonnance sur l'aménagement du territoire*

Les modalités de la compensation qualitative doivent être formulées de manière ouverte. Sinon les possibilités de trouver une solution seront restreintes d'emblée et les avantages potentiels en termes d'aménagement du territoire ne pourront être pleinement mis à profit. L'ordonnance ne doit donc pas fixer de prescriptions matérielles en relation avec la compensation qualitative. A l'échelon de l'ordonnance il serait envisageable de décrire la procédure de compensation qualitative (p. ex. en la combinant avec la compensation méthodique, cf. ch. 6c.).

#### ***Transposition légale par la Confédération***

*L'approche par un processus de planification a besoin d'une base légale dans la Loi sur l'aménagement du territoire. En premier lieu pour décrire le processus, et en second lieu pour déléguer une partie des compétences aux cantons. La transposition légale ne pourra avoir lieu que si les points en suspens sont clarifiés. Cette transposition incombe à la Confédération.*

## **11. Suite des opérations**

Le présent concept sera présenté à l'assemblée générale de la DTAP du 21 septembre 2017, pour discussion et prise de décision.

Il est proposé de procéder comme suit:

- Le concept est mis à la disposition du DETEC pour la poursuite de l'élaboration de l'approche par un processus de planification.
- Le projet LAT2 est révisé sur la base des réflexions menées sur l'approche par un processus de planification ; dans un premier temps les points en suspens sont approfondis conformément au concept et des solutions sont élaborées.
- Lorsque les résultats seront connus l'approche par un processus de planification (les deux variantes Objet et Territoire) sera testée dans les cantons à l'aide d'études de cas concrets et la mise en œuvre législative sera finalisée sur la base de ces résultats.
- Enfin les propositions de modifications à apporter au projet mis en consultation seront analysées dans le contexte de l'approche par un processus de planification et, si besoin est, synthétisées dans un ensemble indissociable.

## 12. Résumé des conclusions de chaque chapitre

### **Résumé de la situation initiale:**

*Au jour d'aujourd'hui la plupart des projets de construction hors zone à bâtir sont autorisés sur la base directe de la LAT. Certes la voie de la planification existe déjà: (plan directeur et, selon les projets, plan d'affectation – par exemple habitats dispersés, agriculture intensive, autres zones (décharges, gravières). Mais elle est peu développée. Diverses conditions préalables, peu souples, président aux différentes modalités.*

*Du fait de l'inscription obligatoire au plan directeur pour un projet ayant un effet important sur l'aménagement du territoire il arrive de plus en plus souvent que des constructions dont l'implantation est imposée par leur destination soient traitées par la voie de la planification, alors même que la planification ne dispose d'aucune marge de manœuvre. En effet, les prescriptions de la LAT et de l'OAT sont strictes et ne peuvent aucunement être reliées entre elles. Une vue d'ensemble en termes d'aménagement du territoire fait défaut.*

*Aujourd'hui, lorsque les projets sont complexes (infrastructure, énergie tourisme, agriculture intensive), la LAT atteint ses limites. L'approche par un processus de planification offre la possibilité de mettre en oeuvre de tels projets sous l'angle de l'aménagement du territoire, en les intégrant aux travaux de planification, sans avoir besoin de nouvelles lois spé-*

### **Résumé de l'intégration de l'approche par un processus de planification dans la LAT**

*En ce qui concerne la construction hors de la zone à bâtir il convient désormais de faire la distinction entre les autorisations octroyées en s'appuyant directement sur la LAT (I – voie normative); les autorisations octroyées à l'intérieur d'un territoire inscrit au plan directeur, en s'appuyant sur l'ordonnance sur l'aménagement du territoire ou le droit cantonal (II – Approche par un processus de planification Variante Objet); et les autorisations octroyées en s'appuyant sur un plan d'affectation détaillé avec étude de base dans le plan directeur (III – Approche par un processus de planification Variante Territoire).*

*Ces trois façons de procéder existent déjà aujourd'hui (parfois sous des formes mixtes). Il importe de les désenchevêtrer et de les ancrer explicitement dans la LAT. A cet égard, la rigueur du processus et le développement des instruments existants sont au centre des préoccupations.*

### **Nécessité d'approfondir les aspects Compensation et Plus-value**

*Lorsque des constructions ou des affectations sont autorisées hors de la zone à bâtir sur la base de l'approche par un processus de planification, alors qu'elles n'auraient pu l'être en vertu des dispositions de la LAT en vigueur actuellement, l'équilibre doit être rétabli sous la forme d'une compensation ou d'une plus-value.*

*L'approche par un processus de planification doit aboutir à un meilleur résultat que cela n'aurait été le cas avec des autorisations accordées sur la base directe de la LAT. Les objectifs et principes de planification visés aux articles 1 et 3 de la LAT sont déterminants pour l'évaluation de la compensation et de la plus-value.*

*Ce meilleur résultat peut être obtenu si les nouvelles constructions et affectations font l'objet d'une compensation quantitative (démolition) ou s'il y a création de compensations ou de plus-values (compensation qualitative; agriculture, écologie, culture, etc.). La compensation qualitative doit être consciemment conçue de manière ouverte afin de permettre le développement d'approches les plus innovantes possibles pour la population au cas par cas. Une compensation peut être assurée de manière méthodique si la procédure d'évaluation de la compensation/plus-value est définie au préalable.*

*La compensation et la plus-value sont les points cruciaux du débat sur l'approche par un processus de planification. Les cantons exigent une solution juridiquement fiable. Pour la suite des travaux il y a lieu d'analyser et de comparer les modèles de compensation existants, notamment leur mesurabilité en relation avec les objectifs et principes de planification de la loi sur l'aménagement du territoire. Il convient par ailleurs d'examiner comment créer des incitations pour stabiliser le nombre des constructions et rendre possibles des démolitions.*

#### **Clarifications supplémentaires concernant l'interaction concept – plan directeur – plan d'affectation**

*Le canton établit une base conceptuelle en adéquation avec le projet de territoire cantonal pour l'approche par un processus de planification Variante Objet et pour l'approche par un processus de planification Variante Territoire. Cette base conceptuelle aborde le développement territorial souhaité, les mesures qui s'imposent et l'échéancier pour la mise en œuvre (base dans la loi cantonale, plan d'affectation; réalisation de la force obligatoire pour les propriétaires fonciers). Les paramètres fondamentaux sont intégrés au plan directeur.*

*Le Conseil fédéral approuve l'inscription au plan directeur. Cela garantit la supervision par la Confédération des développements selon l'approche par un processus de planification. Il convient d'approfondir l'interaction exacte entre la base conceptuelle et le plan directeur / le plan d'affectation. La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons ne doit pas être modifiée.*

#### **Réorientation du projet LAT2**

*L'approche par un processus de planification ne peut être intégrée dans le projet LAT2 sans procéder à un réexamen général des dispositions matérielles relatives à la construction hors de la zone à bâtir. Il peut être judicieux de durcir les dispositions concernant la construction hors de la zone à bâtir, à condition toutefois qu'elles soient évaluées dans le contexte des trois procédures d'autorisation : "sur la base de la LAT" (normative), approche par un processus de planification Variante Objet, approche par un processus de planification Variante Territoire.*

*Il convient d'adapter les instruments de planification et d'autorisation existants de manière à ce qu'ils soient à la mesure des trois procédures d'autorisation.*



***Transposition légale par la Confédération***

*L'approche par un processus de planification a besoin d'une base légale dans la Loi sur l'aménagement du territoire. En premier lieu pour décrire le processus, et en second lieu pour déléguer une partie des compétences aux cantons. La transposition légale ne pourra avoir lieu que si les points en suspens sont clarifiés. Cette transposition incombe à la Confédération.*