

Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats

Révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (2^e étape avec contre-projet indirect à l'initiative paysage). Projet de la commission mis en consultation

Rapport explicatif du 29 avril 2021

Table des matières

1. Contexte.....	2
2. Grandes lignes du projet mis en consultation.....	2
2.1. Les revendications matérielles.....	2
2.2. Les principaux éléments du projet mis en consultation	3
3. Commentaire des dispositions.....	5
Préambule	5
Art. 1, al. 2, let. b ^{ter} et b ^{quater}	5
Art. 3, al. 2, let. a ^{bis} et al. 5	6
Art. 5, al. 2 ^{bis} , 2 ^{ter} et 2 ^{quater}	7
Art. 8c	8
Art. 16, al. 4	9
Art. 16a, al. 1 ^{bis} et 2.....	9
Art. 18, al. 1, 1 ^{bis} et 2.....	10
Art. 18 ^{bis}	10
Art. 24 ^{bis}	12
Art. 24 ^{ter}	12
Art. 24 ^{quater}	12
Art. 24e, al. 6, 3 ^e phrase.....	13
Art. 24g.....	13
Art. 25, al. 3 et 4.....	13
Art. 27a.....	14
Art. 34, al. 2, let. c	14
Art. 38.....	14
Art. 38b.....	14
Art. 38c.....	15

1. Contexte

Le 31 octobre 2018, le Conseil fédéral a présenté le projet pour la 2^e étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (cf. message du 31 octobre 2018 relatif à la deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire [FF 2018 7423] ; ci-après : « LAT 2 »). Le 16 octobre 2020, la Commission a décidé d'entrer en matière sur le projet et a ainsi souligné la nécessité d'agir. Elle a ensuite remanié le projet du Conseil fédéral avec pour objectif de le simplifier et de réduire la complexité des mesures proposées.

Le présent projet de la Commission reprend maintenant les aspects concernant lesquels un large consensus a pu être constaté parmi les organisations et cantons auditionnés. Les mesures controversées et qui ne sont pas susceptibles de réunir une majorité ont été écartées. La Commission porte une attention particulière aux spécificités des différents cantons en matière d'aménagement du territoire. Il importe d'en tenir compte dans le cadre de la législation fédérale. Une flexibilisation qui permet aux cantons de développer et mettre en œuvre des solutions sur mesure est nécessaire.

Au cours des délibérations, la Commission a en outre introduit des dispositions qui reprennent les préoccupations essentielles de l'initiative populaire fédérale «Contre le bétonnage de notre paysage (Initiative paysage)». L'initiative a été déposée le 8 septembre 2020 par l'association « Pour la nature, le paysage et le patrimoine bâti » et prévoit d'inscrire expressément dans la Constitution fédérale le principe fondamental de l'aménagement du territoire qu'est la séparation entre parties constructibles et non constructibles du territoire. En outre, elle appelle la Confédération et les cantons à veiller à ce que le nombre de bâtiments et la surface sollicitée par ceux-ci n'augmentent pas dans les parties non constructibles du territoire. La Commission partage la préoccupation essentielle de l'initiative populaire, à savoir le renforcement du principe de séparation entre parties constructibles et non constructibles du territoire. Elle est également favorable à l'idée de stabiliser le nombre de bâtiments et la surface sollicitée par ceux-ci dans les parties non constructibles du territoire. Cependant, la Commission est d'avis que le texte de l'initiative laisse ouverts des points importants, tels que la question de savoir comment les objectifs de stabilisation visés seront atteints concrètement. C'est pourquoi elle estime qu'il convient d'opposer à l'initiative un contre-projet indirect qui aborde également ces questions et propose des solutions à leur sujet.

Le présent projet de loi contient de nombreux nouveaux éléments qui n'ont pas encore été évalués dans le cadre d'une procédure de consultation. C'est pourquoi, le 29 avril 2021, la Commission a décidé d'effectuer une nouvelle procédure de consultation.

2. Grandes lignes du projet mis en consultation

2.1. Les revendications matérielles

Le projet mis en consultation se fonde d'une part sur un projet de loi élaboré par l'Office fédéral du développement territorial ARE sur mandat de la Commission dans le cadre des délibérations sur la LAT 2. Après avoir auditionné les délégations des cantons et différentes organisations, la Commission a constaté que, si la nécessité d'agir dans le do-

maine des constructions hors de la zone à bâtir est largement incontestée, les mécanismes proposés par le Conseil fédéral sont en partie trop complexes. La Commission a donc demandé l'élaboration d'un projet qui s'appuie sur le droit en vigueur et sa structure actuelle et qui se concentre sur les points essentiels pour lesquels elle a constaté l'existence d'un large consensus lors des auditions. La Commission a en outre intégré à ce projet de loi des éléments qui reprennent et concrétisent le but essentiel de l'initiative paysage, à savoir la stabilisation du nombre de bâtiments et des surfaces sollicitées par ceux-ci dans les parties non constructibles du territoire. Le projet contient également des éléments visant à renforcer la primauté de l'agriculture en zone agricole. La Commission répond ainsi à d'autres préoccupations soulevées dans le cadre des auditions relatives à LAT 2. Il existe un lien matériel étroit avec les revendications de l'initiative pour le paysage, car cela contribue également grandement à renforcer la séparation entre parties constructibles et non constructibles du territoire.

2.2. Les principaux éléments du projet mis en consultation

Les éléments centraux du projet visent à intégrer et à concrétiser les préoccupations essentielles de l'initiative paysage, afin de pouvoir lui opposer un contre-projet indirect. Ils constituent un concept qui englobe plusieurs articles de loi et ne figuraient pas encore dans le projet LAT 2.

Ce concept comprend tout d'abord l'introduction dans la LAT d'un nouveau **but d'aménagement** et d'un nouveau **principe régissant l'aménagement**, qui soulignent que le nombre total de bâtiments situés dans les territoires non constructibles et l'imperméabilisation du sol causée par des constructions et installations non agricoles doivent être stabilisés. La stabilisation du nombre de constructions et d'installations doit être encouragée en premier lieu par une **stratégie d'incitation**. Celle-ci consiste à verser une **prime de démolition** correspondant aux frais de démolition pour l'élimination de constructions et d'installations hors de la zone à bâtir. La prime devra être financée par les cantons. Ils utiliseront principalement les produits de la taxation de la plus-value selon l'art. 5, al. 1, de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700). En outre, il est prévu que la Confédération puisse elle aussi allouer des contributions. La mise en œuvre de la stratégie de stabilisation est accompagnée d'une obligation de fournir des rapports sur l'évolution des valeurs de référence déterminantes (nombre de bâtiments en territoire non constructible, ampleur de l'imperméabilisation du sol). Huit ans après l'entrée en vigueur de la révision, un contrôle unique aura lieu afin de déterminer si les objectifs de stabilisation ont été atteints dans un canton. Si ce n'est pas le cas, cela aura également des conséquences juridiques : un canton qui n'a pas atteint les objectifs de stabilisation doit prévoir dans son **plan directeur** les mandats qui s'imposent afin que ces objectifs soient atteints au plus tard seize ans après l'entrée en vigueur de la révision. Si un canton ne dispose pas d'une modification de son plan directeur approuvée par le Conseil fédéral onze ans après l'entrée en vigueur de la révision de la loi, le projet mis en consultation prévoit que tout nouveau bâtiment hors des zones à bâtir dans ce canton sera **soumis à compensation** à partir de cette date et jusqu'à l'approbation du plan directeur.

Outre ces nouveaux éléments développés par la Commission, le projet mis en consultation contient également des dispositions reprises de la LAT 2. Il s'agit de réglementations qui peuvent grandement contribuer à réaliser certaines préoccupations centrales en matière d'aménagement du territoire, également soulevées par des organisations lors des auditions relatives à la LAT 2. Il s'agit notamment du renforcement du principe de la séparation entre parties constructibles et non constructibles du territoire, de l'accroissement de la marge de manœuvre afin de tenir compte des particularités cantonales et régionales lors de constructions hors de la zone à bâtir et du renforcement de l'agriculture dans la zone agricole:

Les cantons devraient disposer à l'avenir d'un instrument d'aménagement leur permettant de mieux tenir compte des spécificités cantonales et régionales en matière de construction hors des zones à bâtir. Ils seront ainsi en mesure de développer et de mettre en œuvre, sur la base d'une conception d'ensemble du territoire et des principes fixés dans le plan directeur cantonal, des **solutions sur mesure** pour certaines zones, tout en contribuant à améliorer la situation spatiale et paysagère globale dans ces zones. Dans ce cadre, il est possible d'aller ponctuellement au-delà des dispositions générales sur la construction hors de la zone à bâtir. Ces utilisations supplémentaires doivent cependant être assorties de **mesures substantielles de compensation et d'amélioration** qui garantissent que, dans la zone de planification concernée, la situation globale s'améliorera effectivement au regard des buts et principes de l'aménagement du territoire et que les atteintes totales n'augmentent pas.

En outre, il est prévu que les **exceptions** pour les constructions dont l'utilisation n'est pas conforme à l'affectation de la zone ou imposée par leur destination ne soient plus automatiquement applicables dans tous les cantons. Ceux-ci devraient, au contraire, pouvoir procéder à certaines différenciations au niveau des exceptions pour pouvoir mieux tenir compte de leurs particularités. C'est pourquoi les exceptions ne devraient à l'avenir s'appliquer dans un canton donné que dans la mesure où elles auront été transposées dans le **droit cantonal**.

Pour renforcer l'agriculture dans la zone agricole, il sera souligné expressément dans la définition légale de la zone agricole que **l'agriculture** a, dans cette zone, la **priorité** sur les utilisations non agricoles. Cette disposition s'appliquera – dans les limites fixées par le droit de l'environnement – en particulier en cas de conflits avec des utilisations non agricoles, par exemple lorsque des oppositions seront formées contre des projets agricoles pour cause de bruit ou d'odeurs.

Enfin, afin de renforcer le principe de la séparation entre parties constructibles et non constructibles du territoire, il convient d'améliorer les conditions d'une lutte efficace contre la **construction illégale hors de la zone à bâtir**. Il s'avère souvent que les autorités communales se heurtent à des limites dans l'accomplissement de leur mission de police des constructions. L'art. 25, al. 2, LAT en vigueur délimite les compétences minimales des cantons en matière d'autorisations de construire des bâtiments et installations hors de la zone à bâtir. Il convient de fonder en complément à cela une coresponsabilité cantonale pour les cas où, en présence d'une construction ou installation hors de la zone à bâtir, il s'agit d'ordonner le rétablissement de l'état conforme au droit.

Avec le principe de l'aménagement du territoire en sous-sol et la réglementation de la reconstruction de petits bâtiments servant à la détention de petits animaux de rente à

titre de loisir, la Commission a intégré dans le projet mis en consultation d'autres éléments du projet du Conseil fédéral. Elle propose également, parmi les autorisations exceptionnelles hors de la zone à bâtir, une disposition relative à la construction d'antennes de télécommunication mobile et une disposition relative à la construction de réseaux thermiques destinés à l'approvisionnement en énergie.

D'autres éléments de la LAT 2, fortement critiqués lors du débat d'entrée en matière au Conseil national et lors des auditions au sein des commissions et pour lesquels aucun consensus ne semble pouvoir se dégager, n'ont pas été repris dans le projet mis en consultation. Ont en particulier été abandonnées l'obligation générale de démolir (art. 23d ss P-LAT), les précisions des exigences en matière de délimitation des zones agricoles spéciales (art. 16a P-LAT), l'approche de l'objet en tant que forme de la méthode de planification et de compensation (art. 8d en relation avec art. 24g P-LAT) ainsi que les dispositions pénales (art. 24h P-LAT).

3. Commentaire des dispositions

Préambule

La modification du préambule proposée permet de faire le lien avec l'actuelle Constitution fédérale du 18 avril 1999, qui règle, à l'art. 75, les compétences de la Confédération en matière d'aménagement du territoire et, à l'art. 108, celles en matière d'encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété. Le préambule mentionnera dorénavant aussi l'art. 104a Cst., qui se réfère à la sécurité alimentaire. Ceci permet de répondre de manière appropriée à une demande formulée le 10 mars 2010 par le conseiller national Markus Zemp dans sa motion 10.3086 « La loi sur l'aménagement du territoire au service d'une agriculture productive ». Cette motion demandait que l'art. 104 Cst., c'est-à-dire la disposition réglant les compétences de la Confédération dans le domaine agricole, soit intégré au préambule de la loi sur l'aménagement du territoire. Entre-temps, une nouvelle disposition a été inscrite dans la Constitution fédérale, à savoir l'art. 104a, qui présente un lien plus spécifique avec les tâches de l'aménagement du territoire que l'article sur l'agriculture, dont la portée thématique est plus vaste.

Art. 1, al. 2, let. b^{ter} et b^{quater}

Les nouveaux buts d'aménagement proposés concernant la stabilisation du parc immobilier dans les territoires non constructibles et la stabilisation de l'imperméabilisation non agricole des sols dans les zones agricoles exploitées toute l'année visent à transposer dans la loi sur l'aménagement du territoire une idée fondamentale de l'initiative paysage. En vertu de l'art. 75c, al. 2, du texte de l'initiative, la Confédération et les cantons doivent veiller à ce que le nombre de bâtiments et la surface sollicitée par ceux-ci n'augmentent pas dans les parties non constructibles du territoire. Avec la notion de stabilisa-

tion il est renoncé à une limite rigide afin de rendre justice à la dynamique, respectivement à la lourdeur, du système. Cela permet d'éviter des cas de rigueur absurdes ainsi que des problèmes lors de la mise en œuvre.

La notion de bâtiment utilisée dans la *let. b^{ter}* correspond à celle du registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL). Elle inclut en particulier les bâtiments d'habitation agricoles ou non agricoles, les constructions à usage commercial ou les bâtiments d'exploitation agricole. Il convient de stabiliser le nombre de ces bâtiments dans les territoires non constructibles. Les rapports prévus à l'art. 24g doivent permettre de savoir si cet objectif est réalisé. L'art. 38c règle les conséquences en cas de non-réalisation de l'objectif de stabilisation huit ans après le vote final sur la modification de loi (voir à ce propos les explications relatives aux articles correspondants).

Le but de stabilisation de l'imperméabilisation du sol visé à la *let. b^{quater}* se réfère aux utilisations non agricoles et se limite en outre, sur le plan spatial, aux zones agricoles exploitées toute l'année. Cette précision exclut la région d'estivage, qui est définie à l'art. 1, al. 2, de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les zones agricoles (RS 912.1) et qui comprend la surface utilisée par tradition pour l'économie alpestre. Il est question d'imperméabilisation du sol lorsque ce dernier est recouvert de manière à être étanche à l'air et à l'eau, de sorte que l'eau de pluie ne peut pas ou alors seulement difficilement s'infiltrer et les échanges gazeux entre le sol et l'atmosphère sont entravés. Ainsi par exemple, des routes et des chemins, tout comme des places de stationnement, de transbordement et de stockage à revêtement en dur (asphalte, béton, pavés autobloquants) entraînent une imperméabilisation du sol. La consommation du sol par les constructions et installations mentionnées ici étant un facteur important de la disparition des terres cultivables, cet élargissement thématique par rapport à l'initiative paysage, qui se concentre sur les bâtiments et la surface sollicitée par ceux-ci, est justifié. Comme pour le nombre de bâtiments, l'évolution de l'imperméabilisation du sol doit faire l'objet de rapports (cf. art. 24g, al. 1, *let. b*). Sur ce point également, l'art. 38c règle les conséquences en cas de non-réalisation de l'objectif de stabilisation huit ans après le vote final sur la révision de loi (voir à ce propos les explications relatives aux articles correspondants).

Art. 3, al. 2, *let. a^{bis}* et al. 5

Le principe régissant l'aménagement visé à l'*al. 2, let. a^{bis}*, selon lequel les constructions et installations doivent être réalisées de manière à économiser les surfaces et à limiter au strict nécessaire l'imperméabilisation du sol, découle déjà, en pratique, du droit en vigueur, vaut de manière générale et s'applique donc également aux constructions et installations agricoles. Le principe signifie par exemple que, lorsque l'on projette de construire hors de la zone à bâtir, il faut d'abord vérifier s'il est possible d'utiliser un bâtiment existant au lieu d'en construire un nouveau afin de minimiser l'imperméabilisation du sol, de prévoir une couverture en gravier plutôt qu'en asphalte pour une esplanade ou d'implanter la construction dans la cour de la ferme plutôt que dans le paysage, car cela permet d'éviter des équipements supplémentaires. En outre, les dimensions des bâtiments et installations doivent être limitées au strict nécessaire.

Le principe régissant l'aménagement proposé à l'al. 5 est destiné à souligner l'importance croissante du sous-sol dans le domaine de l'aménagement du territoire. La disposition mentionne à titre d'exemple des aspects importants de l'utilisation du sous-sol (utilisations de matières premières telles que les eaux souterraines, l'énergie et les matériaux, ainsi que les utilisations des espaces constructibles, par exemple pour les infrastructures de transport et d'autres infrastructures) qui doivent être coordonnés avec les besoins de l'utilisation de surface ainsi qu'avec des aspects de protection (territoires protégés en surface et impératifs de protection en sous-sol, comme p. ex. protection du régime des eaux ou protection de monuments historiques et de sites archéologiques). Les tâches de coordination qui se présentent peuvent être menées à bien avec l'aide des instruments d'aménagement du territoire existants. Il n'y a dès lors pas lieu de mettre en place des instruments propres au sous-sol. L'inscription de ce principe de planification dans la LAT ne crée pas d'obligation globale d'aménagement du territoire en sous-sol. Le principe sert cependant à sensibiliser les autorités de planification afin qu'elles tiennent aussi suffisamment compte de l'aspect du sous-sol dans leurs planifications.

Art. 5, al. 2^{bis}, 2^{ter} et 2^{quater}

La prime de démolition instaurée à l'al. 2^{bis} constitue l'élément central d'une stratégie d'incitation conçue pour permettre la réalisation des objectifs de stabilisation visés à l'art. 1, al. 2, let. b^{ter} et b^{quater}. Cette prime devrait couvrir les frais de démolition encourus par les propriétaires lors de l'élimination de constructions et d'installations hors de la zone à bâtir, les éventuelles dépenses pour l'élimination de déchets spéciaux n'étant pas couvertes par la prime. En outre, la prime n'est pas versée lorsque le propriétaire est légalement tenu de prendre en charge les frais de démolition. La condition à l'octroi de la contribution est qu'aucune construction de remplacement ne soit réalisée. Font exception la démolition de constructions et d'installations à usage agricole. Dans ce cas, les coûts sont pris en charge même si une construction de remplacement est réalisée ultérieurement.

L'al. 2^{ter} dispose que la prime de démolition est financée par les cantons, qui utiliseront à cet effet le produit de la taxe sur la plus-value au sens de l'art. 5, al. 1. Le renvoi à l'al. 1 de l'art. 5 signifie qu'il ne s'agit pas seulement du produit de la taxe minimale au sens des al. 1^{bis} ss, mais aussi d'autres taxes sur la plus-value prélevées par le canton et les communes. Un financement à partir des moyens financiers généraux de l'État est également prévu.

En vertu de l'al. 2^{quater}, il convient de donner la possibilité à la Confédération d'accorder une aide financière aux cantons pour l'octroi de primes de démolition. Actuellement, la Confédération peut accorder aux cantons des contributions aux frais d'élimination des constructions et installations qui ne sont plus nécessaires à l'exploitation agricole en application de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr ; RS 910.1). Par ailleurs, sur la base de l'article 13 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451), elle peut accorder au cas par cas des contributions pour l'élimination de constructions et d'installations si elles sont situées dans des zones d'une grande valeur paysagère. Les contributions pour de tels démantèlements devraient en principe être accordées sur la base de la disposition spéciale de l'al. 2^{quater}.

Art. 8c

L'art. 8c, en relation avec l'art. 18^{bis}, met à la disposition des cantons un instrument d'aménagement facultatif qui leur permet de développer de manière globale des territoires situés hors de la zone à bâtir, c'est-à-dire sur la base d'une conception d'aménagement d'ensemble du territoire. Dans ce cadre, ils peuvent admettre certaines utilisations supplémentaires qui dérogent aux dispositions générales sur les constructions hors de la zone à bâtir. Mais ils sont alors tenus de garantir par des mesures substantielles de compensation et d'amélioration que, dans la zone de planification concernée, la situation générale s'améliorera effectivement au regard des buts et principes de l'aménagement du territoire.

De plus, pour pouvoir mettre en œuvre la conception d'ensemble, le canton doit désigner dans son plan directeur les territoires dans lesquels les zones selon l'art. 18^{bis} pourront être délimitées dans le cadre de la planification d'affectation subséquente.

L'al. 1 définit les conditions auxquelles la planification peut aussi admettre des utilisations non imposées par leur destination. En vertu de la *let. a*, la planification doit reposer sur une conception d'ensemble du territoire et servir à améliorer la situation générale dans le territoire en question au regard des buts et principes de l'aménagement du territoire. La *let. b* exige en outre que des mandats pour la planification d'affectation soient définis dans le plan directeur, afin que les mesures de compensation et d'amélioration requises soient prévues. Ces mesures ont pour but de garantir qu'au final la situation globale s'améliore dans le territoire en question, et ce au regard des buts et principes de l'aménagement du territoire.

En ce qui concerne les mesures de compensation et d'amélioration requises, le plan directeur doit simplement contenir les grandes lignes et définir les mandats nécessaires pour la planification d'affectation. Il est également envisageable qu'il contienne des instructions relatives au financement des mesures. Le détail des mesures et objets est décrit dans la planification d'affectation (voir à ce propos les explications relatives à l'art. 18^{bis}).

L'approche de planification selon l'art. 8c, en relation avec l'art. 18^{bis}, est conçue de manière ouverte sur le plan thématique, afin de tenir compte de manière appropriée des particularités cantonales et régionales. Il est par exemple envisageable qu'elle soit appliquée pour le développement d'un territoire sur lequel il s'agit de combiner un objectif de promotion du tourisme à un objectif de développement du paysage. Sur la base d'une conception d'ensemble, on pourrait par exemple créer, dans une certaine mesure, des possibilités de restauration et d'hébergement allant au-delà des dispositions régissant la construction hors de la zone à bâtir. Parallèlement, il conviendrait d'identifier des constructions et installations gênantes pour le paysage et dont l'élimination doit être encouragée. Une autre possibilité d'utilisation de cette approche est mentionnée à l'al. 1^{bis} : la réaffectation des bâtiments agricoles inutilisés à des fins d'habitation. Là encore, la réaffectation des bâtiments agricoles inutilisés à des fins d'habitation ne peut se faire que sur la base d'une conception d'aménagement d'ensemble et d'une base correspondante dans le plan directeur cantonal afin d'atteindre un meilleur résultat global dans la zone de planification correspondante.

L'al. 2 contient d'autres précisions sur les exigences minimales que le contenu du plan directeur doit remplir en sus de la désignation du territoire et de la définition de mandats concernant les mesures de compensation et d'amélioration. En vertu de la *let. a*, la situation globale qu'il convient d'améliorer dans ce territoire doit être décrite concrètement. Ainsi, il serait par exemple possible d'indiquer les qualités du paysage à renforcer et les éléments perturbateurs à éliminer. Il convient ensuite d'indiquer quels sont les objectifs généraux poursuivis concrètement par la planification et pour quelles raisons. La *let. b* exige encore que des exigences soient fixées pour la planification d'affectation, qui indiquent de quelle manière la conception d'ensemble visée à l'al. 1 doit être concrètement mise en œuvre dans la zone de planification.

La Confédération examine dans le cadre de la procédure d'approbation des plans directeurs au sens de l'art. 11 LAT si le contenu d'un plan directeur remplit les exigences énoncées à l'art. 8c.

En ce qui concerne les exigences que le principe d'aménagement impose au plan d'affectation et aux différents projets de construction, voir les explications relatives à l'art. 18^{bis}.

Art. 16, al. 4

Cette disposition a pour objectif de souligner que la zone agricole sert avant tout à l'agriculture et à ses besoins et que l'agriculture doit y avoir la priorité sur les utilisations non agricoles. Cette règle de priorité peut par exemple s'appliquer lorsque des oppositions sont formées pour cause de bruit ou d'odeurs contre des demandes d'autorisations de construire agricoles. Elle exige qu'en tel cas, la priorité soit donnée à l'agriculture dans la mesure où le droit de la protection de l'environnement le permet.

Conformément à une proposition de la minorité, il est prévu d'ajouter, en complément à cette disposition, une disposition dans la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (art. 4, al 1^{bis}, LPE ; RS 814.01). Selon celle-ci, des exceptions aux valeurs limites d'immissions générales de la loi doivent exister dans la zone agricole en ce qui concerne les valeurs limites d'immissions pour l'usage d'habitation, dans la mesure où cela sert à garantir la priorité à l'agriculture.

Art. 16a, al. 1^{bis} et 2

L'adaptation prévue de l'*art. 16a, al. 1^{bis}*, vise à simplifier les conditions pour la production d'énergie à partir de biomasse dans les exploitations agricoles. D'une part, il sera précisé au niveau de la loi qu'outre les installations nécessaires à la production d'énergie dans la zone agricole, les conduites destinées au transport d'énergie peuvent également être autorisées comme étant conformes à l'affectation de la zone. Afin de mieux exploiter le potentiel énergétique du bois, il sera en outre précisé que la biomasse transformée peut provenir non seulement de l'exploitation concernée, mais aussi d'exploitations des environs. Le Conseil fédéral règlera les modalités. En font par exemple partie la question du dimensionnement admis des installations ou la définition des distances maximales pour déterminer la zone de desserte d'une installation.

L'ajout proposé à l'art. 16a, al. 2, vise à préciser au niveau de la loi que la détermination de l'étendue admissible de la garde d'animaux de rente selon un mode de production indépendant du sol dans le cadre du développement interne d'une exploitation agricole peut se baser soit sur le critère de la marge brute, soit sur celui des matières sèches. Le critère de la marge brute détermine quelle peut être la valeur de la marge brute (c'est-à-dire la différence entre le produit et les coûts variables) issue de la production indépendante du sol de l'exploitation par rapport à celle issue de la production dépendante du sol. Dans le cas du critère des matières sèches, le rendement des cultures végétales de l'exploitation (c.-à-d. le potentiel en matières sèches) est comparé aux besoins en fourrages des animaux de rente gardés (c.-à-d. les besoins en matières sèches), tous deux mesurés d'après leur poids sec. Ce faisant, le potentiel en matières sèches doit couvrir une certaine proportion des besoins en matières sèches. La modification proposée vise en particulier à corriger l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_426/2016 du 23 août 2017, qui a conclu que le critère des matières sèches ne permettait pas, à lui seul, de garantir la prépondérance de la production dépendante du sol de l'exploitation agricole. La compétence du Conseil fédéral pour régler les modalités est réservée. En font partie en particulier la question de la valeur du critère de la marge brute et la question de la valeur du potentiel en matières sèches et de son calcul méthodique.

Art. 18, al. 1, 1^{bis} et 2

En raison de l'introduction des « zones non constructibles dont les utilisations sont soumises à compensation » à l'art. 18^{bis}, il est nécessaire de préciser le champ d'application des « autres zones » hors de la zone à bâtir, qui ne sont pas soumises à l'obligation de compensation. Pour cette raison, l'art. 18, al. 1, *en relation avec l'al. 1^{bis}*, devrait préciser que les zones d'affectation hors de la zone à bâtir ne sont admises sans obligation de compensation que pour les utilisations *imposées par leur destination*, telles que les installations de sports d'hiver, d'extraction et de décharge. De telles zones, qui sont aussi admises en vertu du droit en vigueur, resteront admises sans obligation de compensation pour les constructions et installations conformes à l'affectation de la zone.

Art. 18^{bis}

Cette disposition traite des exigences auxquelles doivent satisfaire les plans d'affectation qui délimitent les zones non constructibles dont les utilisations sont soumises à compensation en application des prescriptions du plan directeur selon l'art. 8c. Elle définit en outre les exigences auxquelles doivent satisfaire les projets de construction dans ces zones qui visent à réaliser des possibilités d'utilisation allant au-delà de ce qui est admis par les dispositions générales sur la construction hors de la zone à bâtir.

Il ressort de l'al. 1 que les utilisations supplémentaires autorisées et les mesures de compensation et d'amélioration dont elles sont assorties doivent être étroitement coordonnées et entraîner globalement une amélioration de la situation générale dans la zone de planification. Concrètement, on entend notamment par là une amélioration d'éléments tels que l'urbanisation, le paysage, la culture du bâti, les terres cultivables ou encore la protection de la biodiversité (cf. *let. b*). Les utilisations supplémentaires admises doivent elles aussi contribuer à la réalisation de cet objectif. Le type d'affectation

et son ampleur doivent par conséquent être décrits de manière précise dans le plan d'affectation ; le cas échéant, il est également possible de délimiter des périmètres constructibles spéciaux à cet effet. La tâche centrale de la planification d'affectation est dès lors de définir les mesures de compensation et d'amélioration liées aux utilisations supplémentaires admises, en tenant compte des mandats du plan directeur (cf. art. 8c, al. 1, let. b). Ces mesures doivent contribuer à améliorer concrètement la situation globale dans la zone de planification. Cela signifie cependant aussi que ces mesures doivent garantir que les utilisations supplémentaires autorisées n'entraîneront pas des atteintes supplémentaires. La définition des mesures de compensation et d'amélioration requises présuppose par conséquent une analyse minutieuse des utilisations supplémentaires admises et de leurs effets dans la zone de planification. Sur cette base, il conviendra de définir le type et l'ampleur des mesures de compensation et d'amélioration requises. Les mesures de compensation ont pour fonction d'empêcher – au regard des buts et principes de l'aménagement du territoire – des atteintes supplémentaires dans la zone de planification. Dès lors, elles doivent être conçues de manière à éviter qu'il n'en résulte des utilisations plus importantes et plus gênantes dans la zone de planification. Lors du calcul des mesures de compensation, des critères tels que la sensibilité du paysage du site de l'utilisation supplémentaire ou les immissions supplémentaires provoquées doivent être pris en compte. Les mesures d'amélioration peuvent par exemple consister à remettre en état des murs de pierres sèches caractéristiques du paysage, revaloriser et ajouter des haies, prévenir l'installation spontanée de la forêt ou mettre sous terre des conduites électriques. De plus, un plan d'affectation selon l'art. 18^{bis} peut également contribuer à la réalisation des buts d'aménagement poursuivis en identifiant concrètement des constructions et installations gênantes comme objets de compensation potentiels et en désignant des constructions et installations dignes de conservation qui ne pourront pas être démolies à des fins de compensation.

Selon l'al. 2, des modifications d'emplacement de certaines utilisations susceptibles d'être autorisées sont possibles dans une zone au sens de l'art. 18a lorsqu'elles permettent une meilleure disposition spatiale de ces utilisations. Il n'est alors pas nécessaire de fournir de prestations de compensation ou d'amélioration proprement dites. Ainsi, un plan d'affectation peut par exemple prévoir que d'éventuelles places de stationnement pouvant être construites selon les dispositions sur la construction hors de la zone à bâtir doivent l'être de manière concentrée à un endroit défini particulièrement approprié au lieu de l'être directement à côté de la maison d'habitation (l'art. 24c exige en règle générale un lien physique ou une grande proximité pour de telles extensions).

L'al. 3 précise que les exigences selon l'al. 1 ne doivent pas seulement être remplies par le plan d'affectation selon l'art. 18^{bis}, mais aussi par un projet de construction concret qui veut faire usage des possibilités d'utilisation étendues. L'autorisation de construire doit par conséquent décrire précisément les prestations de compensation et d'amélioration à fournir concrètement. En règle générale, il convient de garantir que la construction ne pourra débuter que si les constructions et installations prévues pour la compensation réelle ont effectivement été détruites. Les mesures d'amélioration doivent avoir au moins été initialisées lorsque débutent les travaux de construction. De plus, une utilisation soumise à compensation selon l'art. 18^{bis} ne remplit les exigences de l'al. 1 que si la compensation est maintenue après la réalisation du projet. Une autorisation de construire

doit donc être octroyée sous réserve de sa caducité si la compensation devient caduque.

L'al. 4 habilite les cantons à déterminer, dans les petites entités urbanisées, les changements d'affectation et les augmentations de l'utilisation qui ne doivent pas être compensés. La notion de petites entités urbanisées reste cependant une notion de droit fédéral. Ces entités doivent remplir des exigences minimales en matière de taille et elles ne tombent sous le coup de la disposition que si elles sont situées dans la région d'habitat permanent, comme c'est typiquement le cas des hameaux. Dans ce cas, les cantons peuvent décider de modifications, pour les constructions et installations existantes, qui vont au-delà des dispositions générales sur les constructions hors de la zone à bâtir, sans qu'il soit nécessaire de les compenser. L'al. 4 n'autorise toutefois pas de telles dérogations pour les nouvelles constructions.

Art. 24^{bis}

La nouvelle disposition doit permettre d'ériger, à titre exceptionnel, des antennes de télécommunication mobile qui couvrent le territoire affecté à l'urbanisation hors de la zone à bâtir, à la condition par exemple qu'aucun emplacement ne soit disponible à l'intérieur de la zone à bâtir en raison du règlement de zone. L'autorisation d'une antenne de télécommunication mobile en dehors de la zone à bâtir suppose une pesée de l'ensemble des intérêts en présence. Cela signifie par exemple que l'antenne de télécommunication mobile doit être bien intégrée au paysage.

Art. 24^{ter}

La disposition concernant les réseaux thermiques permet – si nécessaire – l'installation des conduites correspondantes hors de la zone à bâtir même si celles-ci n'ont aucun lien avec l'agriculture. Les réseaux concernés doivent contribuer à la réduction de la consommation d'énergies non renouvelables.

Art. 24^{quater}

Aujourd'hui, toutes les exceptions prévues dans la LAT sont valables automatiquement pour tous les cantons. Mais ce qui est juste et important en Appenzell Rhodes-Intérieures n'est pas forcément adapté à Genève ou au Tessin. C'est pourquoi les cantons devraient pouvoir procéder à certaines différenciations au niveau des exceptions pour pouvoir mieux tenir compte de leurs particularités territoriales.

L'art. 24^{quater} se réfère aux exceptions pour les constructions et installations existantes dont l'utilisation n'est pas conforme à l'affectation de la zone ou imposée par leur destination (art. 24a–24e et 37a LAT). Il prévoit que ces dispositions ne s'appliquent que si le canton concerné le prévoit explicitement dans sa législation. Il appartient donc à chaque canton de décider quelles exceptions il entend activer. Le droit cantonal peut aussi restreindre et/ou différencier territorialement l'application d'une exception déterminée. Cette nouvelle réglementation a également pour but d'encourager le débat politique dans les cantons sur les exceptions dont ils ont besoin.

Le droit fédéral définit exhaustivement la limite supérieure de ce qui est admis en vertu des exceptions de droit fédéral. Les dispositions cantonales ne peuvent aller au-delà. Cela signifie que les cantons ne peuvent ni prévoir de nouvelles exceptions, ni élargir les exceptions existantes. En revanche, les cantons peuvent être plus sévères que la LAT.

Art. 24e, al. 6, 3^e phrase

L'*al. 6, 3^e phrase*, habilite le Conseil fédéral à autoriser la reconstruction de bâtiments annexes de petite taille servant à la détention de petits animaux à titre de loisir à la condition qu'ils aient été détruits par les forces de la nature. En outre, le Conseil fédéral devrait aussi être habilité à prévoir que la détention de petits animaux à titre de loisir ne soit pas considérée comme une extension de l'usage d'habitation. Pour les bâtiments d'habitation existants hors de la zone à bâtir cela aurait pour conséquence que la création ou l'agrandissement de surfaces pour la détention de petits animaux à titre de loisir n'aurait pas à être comptabilisée dans un éventuel potentiel d'extension de l'usage d'habitation au sens de l'article 24c.

Art. 24g

L'objectif de cette disposition est l'établissement des faits nécessaires pour apprécier si le but de stabilisation visé à l'art. 1, al. 2, let. b^{ter} et b^{quater} peut être atteint. Les cantons sont chargés de fournir périodiquement à la Confédération un rapport sur l'évolution des valeurs de référence déterminantes (pour les détails, voir l'*al. 1, let. a à d*). Sur la base des rapports des cantons, le Conseil fédéral est pour sa part tenu de fournir périodiquement un rapport au Parlement, dans lequel il évalue aussi les effets des dispositions déterminantes (*al. 2*). Il s'agit par exemple du principe d'aménagement relatif à la construction économe en surfaces (art. 3, al. 2, let. a^{bis}) et des dispositions relatives à la prime de démolition (art. 5, al. 2^{bis}). Dans son rapport, la Confédération doit aussi, au besoin, présenter des propositions d'améliorations possibles (*al. 3*).

En ce qui concerne le moment du premier rapport, voir les explications relatives à l'art. 38b.

Art. 25, al. 3 et 4

Les nouvelles dispositions ont pour objet de renforcer le principe de la séparation entre parties constructibles et non constructibles du territoire. À cet effet, il convient d'améliorer les conditions d'une lutte efficace contre la construction illégale hors de la zone à bâtir. Il s'agit en outre de garantir l'égalité de traitement afin de ne pas désavantager ceux qui déposent dûment une demande d'autorisation de construire et se conforment à l'autorisation de construire délivrée.

L'*al. 3* exige des autorités cantonales compétentes qu'elles interdisent et interrompent immédiatement les utilisations illégales dès qu'elles ont été constatées. Il s'agit là d'une véritable nouveauté par rapport à la pratique actuelle en la matière. L'interdiction et l'in-

terruption de l'utilisation sont relativement simples et rapides à mettre en œuvre et enlèvent une grande partie de son attrait à la construction illégale. Cette disposition s'applique directement et n'a pas besoin d'être transposée dans le droit cantonal.

L'*al. 4* complète l'art. 25, al. 2, LAT, qui délimite les compétences minimales des cantons en matière d'autorisations de constructions et installations hors de la zone à bâtir. Désormais, ces compétences cantonales s'appliqueront aussi pour les cas où, en présence d'une construction ou installation hors de la zone à bâtir, un canton doit ordonner le rétablissement d'un état conforme au droit. Si la commune décide qu'il est possible de renoncer au rétablissement de l'état conforme au droit, cette décision requerra désormais l'approbation de l'autorité cantonale compétente. Cette disposition s'appliquera elle aussi directement, sans que les cantons n'aient à légiférer.

Art. 27a

Afin de mieux tenir compte des particularités cantonales et régionales en matière de construction hors de la zone à bâtir, les cantons pourront désormais également être plus stricts que la LAT dans le cas de constructions conformes à l'affectation de la zone agricole (art. 16a et 16a^{bis}) et de constructions dont l'emplacement est imposé par leur destination (art. 24, 24^{bis} et 24^{ter}). Les art. 24b, 24c et 24d par contre ne figurent plus dans la liste car, conformément à l'art. 24^{quater}, ils ne devraient à l'avenir trouver application que si le droit cantonal les déclare applicables.

Art. 34, al. 2, let. c

Par souci d'exhaustivité, il convient d'ajouter à la liste des décisions prises par les autorités cantonales de dernière instance contre lesquelles les cantons et les communes ont qualité pour recourir les autorisations exceptionnelles selon l'art. 24e, relatives la détention de petits animaux de rente à titre de loisir.

Art. 38

L'article 38, qui définit les tâches des cantons au niveau de la planification directrice dans le domaine des résidences secondaires, a été remplacé par l'article 3 de la loi du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires (LRS ; RS 701). Cette disposition peut par conséquent être abrogée.

Art. 38b

Cette disposition se réfère au moment du premier rapport au sens de l'art. 24g. Les cantons doivent rendre leur premier rapport à la Confédération trois ans après l'entrée en vigueur de la révision (*al. 1*). Le Conseil fédéral doit rendre son premier rapport au Parlement au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur de la révision (*al. 2*).

Art. 38c

Cette disposition définit les conséquences si un canton ne parvient pas, au moyen de la stratégie d'incitation prévue (en particulier la prime de démolition selon l'art. 5, al. 2^{bis}), à réaliser les buts de stabilisation visés à l'art. 1, al. 2, let. b^{ter} et b^{quater}. Les valeurs déterminantes pour la comparaison sont celles qui existaient au moment du vote final sur le projet de loi (cf. *al. 1*). Le choix de ce moment en lieu et place de la date d'entrée en vigueur de la loi permettra d'éviter, d'ici à l'entrée en vigueur de la loi, un boom de constructions qui ne tomberaient pas sous le coup du but de stabilisation. S'il faut encore édicter une législation d'exécution, plusieurs années pourraient s'écouler entre le vote final et l'entrée en vigueur de la loi.

En vertu de l'*al. 2*, les bâtiments protégés et les bâtiments qui ont entre-temps été classés en zone à bâtir ne doivent pas être pris en compte dans l'appréciation du degré de réalisation des objectifs relatifs au nombre de bâtiments. S'agissant de l'appréciation du degré de réalisation des objectifs relatifs à l'imperméabilisation du sol, l'imperméabilisation du sol liée à des installations de production et de transport d'énergie ou à des installations de transport cantonales ou nationales ne doit pas être prise en compte.

Si dans les huit ans qui suivent l'entrée en vigueur de la révision le canton n'a pas réalisé le but de stabilisation visé à l'art. 1, al. 2, let. b^{ter} ou celui visé à la let. b^{quater}, il doit donner les mandats nécessaires dans son plan directeur afin d'atteindre les buts au plus tard seize ans après l'entrée en vigueur de la révision (cf. *al. 1*). Si un canton ne dispose pas d'un plan directeur adapté et approuvé par le Conseil fédéral onze ans après l'entrée en vigueur de la révision de la loi, tout nouveau bâtiment hors des zones à bâtir dans ce canton sera soumis à compensation à partir de cette date et jusqu'à l'approbation du plan directeur (*al. 3*). Cela signifie que chaque autorisation de construire relative à un nouveau bâtiment hors de la zone à bâtir doit garantir que la construction ne pourra débuter que si les constructions et installations prévues pour la compensation réelle ont effectivement été détruites.