



Fiche d'information

relative au Message du Conseil fédéral du 31 octobre 2018

Deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 2)

La deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) a pour but notamment de réglementer la construction hors de la zone à bâtir sur des bases nouvelles. Le projet du Conseil fédéral maintient le principe fondamental de la séparation entre territoires constructibles et non constructibles. Les cantons se voient octroyer une plus grande marge de manœuvre pour les utilisations accrues d'intérêt public à condition que celles-ci donnent lieu à des compensations. Le projet prévoit aussi d'assortir les autorisations de construire délivrées pour des bâtiments hors de la zone à bâtir d'une obligation de démolir. En outre, il contient des principes en matière d'aménagement dans les espaces fonctionnels et en sous-sol et renforce la pesée des intérêts en consacrant à celle-ci un article à part entière dans la loi.

La construction hors de la zone à bâtir en droit actuel

La loi en vigueur sur l'aménagement du territoire n'autorise les constructions et installations hors de la zone à bâtir qu'à de strictes conditions. Elle distingue les constructions et installations conformes à l'affectation de la zone, celles dont l'emplacement est imposé par leur destination et celles qui ne sont pas conformes. Les constructions et installations nécessaires à l'agriculture figurent en règle générale dans la première catégorie. Celles dont l'emplacement est imposé par la destination sont par exemple les gravières, les réservoirs d'eau ou les téléskis. Enfin, comme exemples de projets non conformes, on citera les transformations de bâtiments d'habitation non agricoles et les changements d'affectation, telle l'utilisation d'une étable devenue inutile pour la détention d'animaux à titre de loisir. À la suite de diverses révisions partielles, parfois ponctuelles, ce dispositif législatif est devenu confus et complexe. Par ailleurs, il n'offre qu'une faible marge de manœuvre pour prendre en considération les spécificités régionales et cantonales. Grâce à la deuxième étape de la révision partielle de la LAT, les cantons disposeront d'une marge de manœuvre plus étendue.

Pourquoi est-il nécessaire d'agir?

1. Disparition de terres cultivables, diminution de la qualité du paysage

Les terres cultivables disparaissent en Suisse pour de multiples raisons: augmentation des zones urbanisées et de circulation, perte de surfaces liée à des constructions et des installations agricoles et, dans les régions de montagne, progression de la forêt. En parallèle, les espaces de détente à proximité du milieu bâti, les paysages cultivés authentiques et les paysages naturels de grande étendue sont de plus en plus recherchés.

2. L'utilisation agricole de nombreux bâtiments est abandonnée

Le parc immobilier hors zone à bâtir en Suisse englobe près de 590 000 bâtiments. Environ 190 000 d'entre eux comptent des logements qui sont utilisés comme résidences principales ou secondaires. Une grande partie de ces bâtiments étaient utilisés jusqu'à présent à des fins agricoles. En raison



des mutations structurelles dans l'agriculture, ce type d'affectation est de plus en plus souvent abandonné. Se pose alors la question du devenir de ces bâtiments.

3. La limitation de l'extension du milieu bâti augmente la pression sur les territoires hors zone à bâtir

La pression sur les territoires hors zone à bâtir s'accroît aussi en raison de la limitation de l'extension du milieu bâti. Pour les infrastructures sportives et de loisir en particulier, il est difficile de trouver des sites appropriés dans la zone à bâtir. D'où des tentatives pour faire construire celles-ci hors de la zone à bâtir, ce qui peut accélérer le mitage.

Comment la révision de la LAT répond-elle à ces défis?

La révision a pour but de préciser et d'améliorer la réglementation sur la construction hors zone à bâtir:

1. Les dérogations pour des projets non conformes à l'affectation de la zone ne seront désormais possibles que si le canton le prévoit.

Les dérogations pour des projets non conformes à l'affectation de la zone (art. 24a à 24g P-LAT) ne seront plus appliquées partout de la même manière. Désormais, elles devront être prévues expressément par le canton. Les cantons pourront décider eux-mêmes quelles exceptions sont autorisées, dans quelle mesure et à quel endroit. Pour cela, ils devront créer une base juridique correspondante (art. 24bis, al. 1, P-LAT). Les limites à l'intérieur desquelles ces dérogations pourront évoluer resteront fixées dans la LAT.

2. Les cantons se voient accorder une plus grande marge de manœuvre pour mettre en œuvre des solutions régionalement différenciées et améliorer la situation hors zone à bâtir.

L'approche de planification et de compensation donnera aux cantons une plus grande marge de manœuvre pour mieux prendre en compte les spécificités cantonales ou régionales. Les problèmes liés au territoire doivent être résolus de manière appropriée là où ils se posent. La loi propose deux méthodes. Toutes deux ne sont applicables que pour des projets d'intérêt public:

- a. Méthode territoriale (art. 8c en relation avec l'art. 18a P-LAT): sur la base d'une conception d'ensemble du territoire et de sa transposition dans un plan d'affectation détaillé, les cantons pourront, sur un territoire déterminé hors de la zone à bâtir, autoriser certaines utilisations non imposées par la destination et dépassant le cadre du droit fédéral actuel (p.ex. pour y améliorer l'offre de restauration et d'hébergement et promouvoir le tourisme). À certaines conditions, des utilisations accrues seront possibles pour autant qu'elles soient compensées sur ce même territoire, par exemple par la démolition de bâtiments à usage commercial désaffectés. Le canton devra de plus prendre des mesures de revalorisation de façon à ce qu'il en résulte une amélioration de la situation d'ensemble. La méthode territoriale nécessite de définir, dans le plan directeur cantonal soumis à l'approbation de la Confédération, les objectifs généraux, le périmètre et les modalités de la mise en œuvre dans le plan d'affectation en aval.
- b. Méthode orientée objet (art. 8d en relation avec l'art. 24g P-LAT): elle permet de déroger modérément aux dispositions des art. 24c, 24d et 24f LAT pour les bâtiments d'habitation non conformes à l'affectation de la zone d'avant 1972, les constructions à usage commercial d'avant 1980, les bâtiments d'habitation agricoles existants et les constructions et installations dignes de protection. Cette dérogation doit toutefois être compensée, par exemple par la démolition d'une construction gênante inhabitée afin d'améliorer la situation d'ensemble. La méthode orientée objet requiert également une base dans le plan directeur cantonal soumis à l'approbation de la Confédération.



Les mesures de compensation obligatoires prévues dans les deux approches (territoriale et orientée objet) doivent garantir que les utilisations correspondantes n'engendreront pas des utilisations plus étendues ou plus incommodes. Il s'agit d'une condition importante pour assurer le respect du principe de la séparation entre territoires constructibles et non constructibles.

3. Renforcement de la primauté de l'agriculture sur les affectations non conformes à la zone (art. 16, al. 4, P-LAT).

En zone agricole, les affectations non conformes à la zone, comme les bâtiments d'habitation non agricoles et les activités de loisir, peuvent limiter l'agriculture. Il arrive ainsi parfois que l'odeur des animaux en stabulation suscite des oppositions auprès des habitants de bâtiments non agricoles. Sous l'angle de l'aménagement du territoire, il est cependant judicieux de pouvoir construire une nouvelle étable à l'intérieur du groupe de bâtiments existant. C'est pourquoi l'art. 16, al. 4, P-LAT consacre la primauté de l'agriculture dans la zone agricole.

4. Zones agricoles spéciales à des endroits appropriés du point de vue de l'aménagement du territoire (art. 16a P-LAT)

La délimitation d'une zone agricole spéciale est nécessaire pour les exploitations agricoles produisant avant tout indépendamment du sol, comme les halles pour volaille à l'engrais ou les serres. Les zones agricoles spéciales doivent être créées à des endroits appropriés et viser la plus grande concentration possible. Elles doivent si possible s'inscrire dans la continuité du territoire affecté à l'urbanisation, car elles présentent des exigences similaires en termes de technique du bâtiment et des transports. L'art. 16a, al. 2, P-LAT régit les bases nécessaires dans le plan directeur. Pour que les cantons et les communes soient en mesure de garantir la disponibilité des terrains en zone agricole spéciale, un droit d'acquisition à cette fin leur est accordé (art. 64, al. 1, let. h, du projet de loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural; LDFR, RS 211.412.11).

5. Pour stabiliser le parc immobilier, les constructions et installations – exceptés les logements – dont l'autorisation est devenue caduque doivent être démolies (art. 23d ss P-LAT).

Les autorisations de construire octroyées pour de nouveaux bâtiments ou installations doivent par principe être assorties, hors de la zone à bâtir, d'une obligation de démolir. Cela signifie qu'elles ne sont plus accordées «ad vitam aeternam», mais uniquement pour une destination précise. En cas de disparition de la destination, les bâtiments et installations concernés devront être détruits s'il n'est pas possible d'accorder une autorisation pour une nouvelle utilisation conforme à l'affectation de la zone ou imposées par sa destination (art. 23d P-LAT). L'objectif poursuivi par cette disposition est de stabiliser le parc immobilier hors de la zone à bâtir et de contribuer ainsi à protéger les terres cultivables. L'obligation de démolir permet de renoncer à la preuve de la subsistance à long terme de l'exploitation concernée. On tient compte ainsi du besoin de l'agriculture, en pleine mutation structurelle, de disposer de solutions de transformation plus souples, sans pour autant transiger sur l'objectif d'une utilisation adaptée et mesurée du sol.

Il existe une exception importante à l'obligation de démolir lorsque la nouvelle construction ou installation, au moment de sa construction, a déjà fait l'objet d'une compensation, en termes de volumes et de surface, par la démolition d'une construction ou installation existante (art. 23e, al. 1, let. b, P-LAT). Les bâtiments d'habitation qui ne sont pas facilement movibles sont exemptés de cette obligation. Pour ces bâtiments, c'est par d'autres moyens qu'il convient de s'assurer que l'augmentation des bâtiments d'habitation demeure dans les limites du nécessaire. Pour eux, la subsistance de l'exploitation à long terme doit continuer d'être vérifiée (let. a).



6. Autres thèmes: aménagement dans les territoires fonctionnels et en sous-sol et pesée des intérêts

Au cours des dernières années, les exigences en matière d'aménagement se sont accrues en raison d'imbrications territoriales toujours plus fortes, de pesées d'intérêts toujours plus étendues et de la multiplication des projets de planification et de construction en sous-sol. Il est prévu d'apporter des modifications à la LAT pour tenir compte de ces développements. L'obligation d'aménagement des autorités, régie par l'art. 2 LAT, intégrera l'aspect de l'aménagement du territoire dans les espaces fonctionnels (art. 2, al. 1^{bis}). Ces thèmes peuvent concerner le développement urbain, la mobilité et les transports, les installations à forte fréquentation, la promotion économique, le tourisme, la gestion de l'eau, l'énergie, la biodiversité, le paysage et l'agriculture. De plus, la révision renforce la pesée des intérêts liés à l'aménagement du territoire en mettant en évidence les aspects centraux et en posant des exigences concernant la documentation des réflexions effectuées en matière de planification (al. 2^{bis}). La loi contient également un nouveau principe relatif à l'aménagement du territoire en sous-sol (art. 3, al. 5), et ce dans un but de sensibilisation. Simultanément, il apparaît ainsi qu'il n'est pas nécessaire de développer des instruments propres au sous-sol.

7. Des dispositions plus claires et plus faciles à comprendre

Les dispositions régissant la construction hors de la zone à bâtir sont structurées de manière plus claire et réunies dans un seul et même chapitre. Une première section (Art. 23a à 23g) contient les prescriptions applicables de manière générale à tous les projets prévus hors de la zone à bâtir. Une deuxième section rassemble les dispositions concernant les constructions et installations conformes à l'affectation de la zone agricole (art. 23h et 23i), une troisième (art. 24 à 24g) celles sur les autorisations exceptionnelles hors de la zone à bâtir. Dans le cadre des autorisations exceptionnelles, les règles applicables à toutes les dérogations sont rassemblées dans un seul article (art. 24^{bis}, al. 2 et 3), ce qui permet d'éviter les répétitions dans les articles suivants.

Structure du chapitre 4 de la LAT (Construction hors de la zone à bâtir)

Section 1: Dispositions générales

- Art. 23a Pesée des intérêts dans la procédure d'autorisation de construire
- Art. 23b Utilisation ou remplacement de volumes de bâtiments existants
- Art. 23c Intégration dans le paysage
- Art. 23d à 23f Règles sur l'obligation de démolir
- Art. 23g Dispositions cantonales restrictives

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

- Art. 23h Constructions et installations conformes à l'affectation de la zone agricole
- Art. 23i Constructions et installations pour la détention et l'utilisation de chevaux (ex-art. 16a^{bis})

Section 3: Autorisations exceptionnelles hors de la zone à bâtir

- Art. 24 Constructions et installations dont l'implantation est imposée par leur destination
- Art. 24bis Dispositions communes applicables aux constructions et installations existantes
- Art. 24a Changements d'affectation ne nécessitant pas de travaux de transformation
- Art. 24b Activités accessoires non agricoles
- Art. 24c Constructions et installations relevant de l'ancien droit
- Art. 24d Bâtiments d'habitation agricoles existants et constructions et installations dignes de protection



- Art. 24e Détention d'animaux à titre de loisir
- Art. 24f Constructions et installations à usage commercial relevant de l'ancien droit
- Art. 24g Dérogations aux articles 24c, 24d et 24f