



Berne, le 15 octobre 2025

Modification de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (mise en œuvre de la deuxième étape de la révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire [LAT 2] et de la loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables)

Explications



Condensé

L'objectif principal de la présente modification est la mise en œuvre et la concrétisation de la stabilisation prévue par le législateur du nombre de bâtiments et de l'imperméabilisation des surfaces en dehors de la zone à bâtir. Cette stabilisation vise d'une part à mieux protéger le paysage, d'autre part à préserver une certaine marge de manœuvre pour développer modérément les constructions en dehors de la zone à bâtir. Les cantons sont tenus de surveiller le développement des constructions en dehors de la zone à bâtir et de veiller à ce que les objectifs de stabilisation soient atteints. Pour ce faire, l'ordonnance met à leur disposition certains instruments, d'autres devant être créés par les cantons eux-mêmes. Si un canton ne peut atteindre les objectifs de stabilisation ou si ces derniers sont compromis, alors le canton est tenu de prendre des mesures de compensation.

Contexte

Le 29 septembre 2023, le Parlement a adopté le projet relatif à la deuxième étape de la révision partielle de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT 2). La révision de l'ordonnance faisant l'objet du présent rapport contient les dispositions d'exécution nécessaires à cet effet. Elle intègre par ailleurs les dispositions d'exécution de la loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables, également approuvée par le Parlement le 29 septembre 2023, étant donné que cette loi contient aussi des dispositions concernant la loi sur l'aménagement du territoire.

La procédure de consultation sur les dispositions d'exécution s'est déroulée du 19 juin au 9 octobre 2024.

Contenu du projet

La présente modification intègre les dispositions d'exécution de la deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 2) et de certaines parties de la loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables. Il s'agit principalement de dispositions concernant la stabilisation du nombre de bâtiments et de l'imperméabilisation des surfaces. À cet effet, une valeur de référence pour les bâtiments et une valeur de référence pour l'imperméabilisation sont définies pour chaque canton. Ces derniers disposent d'une marge de 2 % par rapport à la date de référence du 29 septembre 2023. Par ailleurs, le projet concrétise les exigences relatives aux mesures de compensation et d'amélioration. Ces dernières doivent être prévues dans la méthode territoriale (nouvel instrument de planification). Le projet contient en outre des dispositions relatives aux assouplissements possibles en matière d'immissions olfactives et sonores issues de l'agriculture, à l'amélioration des conditions d'utilisation des énergies renouvelables, aux éventuelles contributions fédérales aux primes de démolition ainsi que des mandats aux cantons pour qu'ils légifèrent de manière à optimiser les procédures en matière d'exécution contre les constructions illégales hors de la zone à bâtir. Le projet contient en outre une disposition visant à mettre en œuvre l'initiative parlementaire 20.492 du conseiller national Bregy (« Développement du territoire et des infrastructures. Il faut impérativement présenter au Parlement la vision et la stratégie relatives aux études de base ! »), dont l'objectif est de renforcer l'implication de l'Assemblée fédérale dans l'élaboration et la modification des plans sectoriels.

Table des matières

1	Contexte	4
2	Grandes lignes du projet	5
2.1	Objectifs de stabilisation	5
2.2	Méthode territoriale	8
2.3	Priorité de l'agriculture dans la zone agricole	8
2.4	Recours aux énergies renouvelables	9
2.5	Construction illégale	9
2.6	Mise en œuvre de l'initiative parlementaire Bregy 20.492	10
3	Conséquences	10
3.1	Conséquences pour la Confédération	10
3.2	Conséquences pour les cantons et les communes	11
3.3	Conséquences économiques, sociales et environnementales	11
4	Aspects juridiques	12
4.1	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	12
4.2	Protection des données	13
5	Commentaire des différentes dispositions	13

1 Contexte

Le 29 septembre 2023, le Parlement a adopté le projet relatif à la deuxième étape de la révision partielle de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT 2 ; texte soumis au vote final : FF 2023 2488). La révision partielle, commentée dans le présent rapport, de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS 700.1) précise en particulier les dispositions dans lesquelles le Parlement a chargé le Conseil fédéral de régler les modalités. Le message relatif à la révision de la LAT 2 a été soumis au Parlement en 2018 (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). Suite au dépôt de l'initiative populaire « Contre le bétonnage de notre paysage (Initiative paysage) » (voir le message du Conseil fédéral du 1^{er} septembre 2021 [FF 2021 2115]), le Parlement a révisé le projet de loi pour en faire un contre-projet indirect et a alors intégré des éléments nouveaux et importants sous forme de dispositions relatives à la stabilisation des constructions. Celles-ci doivent être concrétisées au niveau de l'ordonnance.

La révision de l'OAT contient en outre des dispositions d'exécution concernant différentes dispositions de la loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables, adoptée par le Parlement le 29 septembre 2023 (texte soumis au vote final : FF 2023 2301). Il s'agit des dispositions concernant la dispense d'autorisation pour les installations solaires en façades, les installations solaires qui ne revêtent pas un intérêt national, et des dispositions relatives à d'autres constructions et installations permettant l'utilisation des énergies renouvelables.

Le projet contient par ailleurs une modification destinée à mettre en œuvre l'initiative parlementaire 20.492 déposée par le conseiller national Bregy (« Développement du territoire et des infrastructures. Il faut impérativement présenter au Parlement la vision et la stratégie relatives aux études de base ! »).

La procédure de consultation sur les dispositions d'exécution mentionnées s'est déroulée du 19 juin au 9 octobre 2024.

Plusieurs cantons et la DTAP ont demandé que certaines prescriptions relatives à la stabilisation notamment soient retravaillées et simplifiées. Les critiques portaient notamment sur les mesures proposées visant à contrôler la réalisation des objectifs de stabilisation, ce qui, à leurs yeux, entraînerait une charge administrative trop élevée du fait de la collecte de données. Par ailleurs, de nombreux participants à la consultation (dont 15 cantons, la DTAP, la CDCA, la CGCA, l'UDC, le SAB, l'USP, l'usam) ont jugé que la marge de + 1 % par rapport à la situation au 29 septembre 2023, proposée dans le projet mis en consultation, était trop restrictive. Une marge de + 2 % leur paraissait plus adéquate, d'autant que l'on s'était entendu sur ce chiffre dans le processus législatif. À l'inverse, d'autres participants à la consultation considéraient que le chiffre de 1 % était trop élevé, et exigeaient de le baisser à 0,5 % (Les VERT-E-S suisses, PSS, organisations de défense de l'environnement).

De plus, la plupart des cantons ont reproché au projet mis en consultation l'absence de dispositions concernant les contributions fédérales aux primes de démolition. Pour eux, la prime de démolition ne peut être financée intégralement par les cantons : cela ne correspond pas aux modalités usuelles de la collaboration entre la Confédération et les cantons, jusqu'ici fondée sur le partenariat. Par ailleurs, si l'on recourait encore plus au produit de la taxe sur la plus-value, il n'y aurait plus suffisamment de

moyens à disposition pour les tâches de densification urbaine, elles aussi financées sur ces fonds. La DTAP a proposé que la part de la prime de démolition financée par la Confédération soit comprise entre 70 et 80 %.

Enfin, lors de la procédure de consultation, la DTAP notamment a mentionné que les cantons avaient besoin de temps pour adapter leurs propres bases légales et leurs instruments de planification aux nouvelles exigences imposées par le droit fédéral. Les travaux en ce sens ne pourront débuter que quand le contenu définitif de l'OAT révisée sera connu ; ils prendront au minimum neuf mois.

D'autre part, les 9 et 27 janvier 2025, la CEATE-E et la CEATE-N ont été consultées sur le projet. Au sujet de la marge à accorder en matière d'objectifs de stabilisation, les deux commissions se sont majoritairement prononcées pour une hausse de 2 % (par rapport à la situation au 29 septembre 2023). De même, elles se sont clairement prononcées en faveur d'une prime de démolition financée à hauteur d'un tiers maximum par la Confédération. Enfin, la CEATE-E a demandé que les établissements de restauration et d'hébergement érigés selon l'ancien droit en dehors de la zone à bâtir bénéficient de possibilités d'extension supplémentaires.

Le projet a été remanié en étroite collaboration avec les cantons, sur la base des résultats des différentes consultations. À cet effet, il y a eu des échanges avec un groupe spécialisé rassemblant des représentants des organisations suivantes : Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC), Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP), Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (CDCA), Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage (CDPNP) et EspaceSuisse. Par ailleurs, les travaux au niveau politique ont été suivis par un comité composé de membres de la DTAP et de la CDCA.

2 Grandes lignes du projet

2.1 Objectifs de stabilisation

Sens et finalité de la stabilisation

L'idée d'une stabilisation du développement des constructions en dehors des zones à bâtir a été intégrée au projet de LAT 2 en réaction à l'Initiative paysage. Cela s'est fait à l'occasion de la transformation du projet en contre-projet indirect à l'Initiative paysage. Cette dernière prévoyait que le nombre de bâtiments et la surface qu'ils sollicitent dans les parties non constructibles du territoire ne puissent plus augmenter. La LAT entend aller un peu moins loin et accorder une certaine marge. Le principe fondamental d'une limite supérieure fixée pour le développement des constructions hors zone à bâtir a toutefois été maintenu.

Aspects de la stabilisation

Les objectifs de stabilisation portent sur deux aspects : d'une part, le nombre de bâtiments hors zone à bâtir doit être stabilisé. Les objets dont la surface au sol est inférieure à 6 m² ne sont pas pris en compte surtout pour éviter des problèmes de nature technique lors de la quantification. D'autre part, l'imperméabilisation des sols doit elle aussi être stabilisée. Cela reprend le critère de la « surface sollicitée » utilisé dans l'Initiative paysage, avec une définition encore un peu plus large. Les surfaces au sol des bâtiments sont considérées comme surfaces imperméabilisées, mais aussi, par exemple, les surfaces recouvertes de revêtements en asphalte ou en béton.

Les surfaces imperméabilisées utilisées à des fins agricoles ou touristiques, ainsi que les surfaces utilisées par les infrastructures de transport nationales et cantonales, ou par des installations énergétiques, sont exclues de l'objectif de stabilisation de l'imperméabilisation du sol.

Champ d'application territorial

L'objectif de stabilisation concernant les bâtiments vaut pour l'ensemble du territoire hors zones à bâtir. L'objectif de stabilisation concernant l'imperméabilisation des sols vaut pour le territoire situé en dehors des zones à bâtir, à l'exception de la région d'estivage (voir le commentaire de l'art. 25a, al. 2).

Marge de + 2 % par rapport au 29 septembre 2023

L'art. 25b, al. 1, limite la marge pour réaliser l'objectif de stabilisation à 2 % maximum par rapport à la situation connue au 29 septembre 2023, date du vote final des Chambres fédérales sur la LAT 2 (valeur dite « de référence »). En portant la marge de manœuvre à 2 %, le Conseil fédéral répond notamment aux demandes formulées par une majorité des cantons ainsi que par la DTAP et la CDCA dans le cadre de la procédure de consultation. Une marge de manœuvre de 1 %, comme le prévoyait le projet mis en consultation, a été jugée trop faible au vu de l'évolution réelle de la construction hors de la zone à bâtir. De plus, le manque de données de base empêchait les cantons d'évaluer avec précision la marge de manœuvre restante. Dans ce contexte, le relèvement de la valeur à 2 % donne aux cantons un peu plus de temps pour réagir de manière appropriée aux défis qui se posent.

Afin que les cantons puissent se rendre clairement compte de la marge dont ils disposent encore, les valeurs de référence pour le nombre de bâtiments et pour l'imperméabilisation des sols ont été calculées à partir d'une base de données uniforme. Le calcul du nombre de bâtiments s'appuie sur les géodonnées provenant de la mensuration officielle, et éventuellement, à titre complémentaire, sur celles du modèle topographique du paysage (MTP) de swisstopo. Les calculs relatifs à l'imperméabilisation des sols utilisent les données de la statistique suisse de la superficie, extrapolés au 29 septembre 2023.

Les valeurs de référence ainsi calculées sont indiquées pour chaque canton dans l'annexe 1 à l'ordonnance sur l'OAT sous forme chiffrée, avec une valeur de référence pour le nombre de bâtiments et une autre pour l'imperméabilisation des sols (en hectares).

Obligation de suivre le développement des constructions depuis le 29 septembre 2023

Les cantons sont tenus de suivre le développement des constructions depuis le 29 septembre 2023, date de référence, afin de pouvoir se faire une idée de leur situation au regard des objectifs de stabilisation et de la marge qu'il leur reste. Il leur appartient dans une large mesure de choisir les moyens pour y parvenir. Les prescriptions de l'OAT demeurent donc volontairement succinctes à cet égard. Il suffit de tenir un tableau structuré recensant toutes les autorisations de construire délivrées et contenant les informations suivantes :

- le nombre de nouvelles constructions autorisées en dehors de la zone à bâtir ;
- le nombre de nouvelles surfaces imperméabilisées créées, en précisant s'il s'agit d'utilisations devant être prises en compte ou non (les surfaces imperméabilisées non imputables sont celles qui sont utilisées à des fins agricoles ou touristiques, ainsi que les infrastructures destinées aux transports et les installations énergétiques nationales et cantonales) ;

– la superficie des imperméabilisations imputables.

Les constructions et installations illégales ainsi que les installations qui se sont ajoutées de fait doivent aussi être recensées.

Les cantons choisissent leur méthode de comptabilisation. Ils peuvent utiliser les géodonnées obtenues dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire, ou se contenter de tableaux Excel établis à partir des autorisations de construire.

Rapports

Périodiquement, les cantons sont tenus d'adresser à la Confédération un rapport faisant état de leur situation au concernant les objectifs de stabilisation. Ces rapports peuvent faire apparaître que la réalisation des objectifs de stabilisation est compromise dans un canton, ce qui peut donner lieu à une adaptation de la stratégie de stabilisation figurant dans le plan directeur cantonal (voir ci-après).

Conséquences en cas d'objectifs non atteints

Si les objectifs de stabilisation ne sont pas atteints, ou si les modifications des plans directeurs destinées à redéfinir la stratégie de stabilisation ne peuvent être approuvées dans les délais impartis, alors les obligations de compensation prévues par la législation s'appliquent. L'ordonnance distingue deux cas, selon l'objectif qui n'est pas respecté.

Si l'objectif relatif aux bâtiments n'est pas atteint, chaque nouvelle construction hors zone à bâtir doit être compensée par la démolition d'un autre bâtiment hors zone à bâtir.

Si l'objectif relatif à l'imperméabilisation n'est pas atteint, il faut, pour toute nouvelle surface imperméabilisée imputable, remettre en culture une surface imperméabilisée de mêmes dimensions.

Marge pour les utilisations spéciales

L'agriculture doit pouvoir continuer à disposer d'une marge suffisante en dehors de la zone à bâtir. Afin de prévenir la concurrence avec d'autres utilisations, il est donc nécessaire d'affecter explicitement à l'agriculture ou aux pouvoirs publics la marge dégagée par la démolition de bâtiments. Il appartient aux cantons de concrétiser ces réserves en tenant compte de la situation régionale.

Bâtiments et imperméabilisations autorisés par la Confédération

Les bâtiments et imperméabilisations autorisés dans le cadre d'une procédure d'approbation des plans de la Confédération doivent être ignorés dans le calcul des objectifs de stabilisation (voir le commentaire de l'art. 25g, al. 2). Afin de garantir que les cantons disposent de la vision d'ensemble nécessaire, l'OAT et les ordonnances déterminantes règlent les modalités de notification des approbations de plans octroyées.

Informations concernant le concept global permettant d'atteindre les objectifs de stabilisation dans le plan directeur cantonal (stratégie de stabilisation)

Selon l'art. 8d, al. 1, LAT, les cantons doivent définir dans leur plan directeur un concept global de réalisation des objectifs de stabilisation. Aux termes de l'art. 38b, al. 1, LAT, cela doit se faire dans les cinq années suivant l'entrée en vigueur de la LAT 2. En ce qui concerne l'élaboration et le contenu du concept global visant à atteindre les objectifs de stabilisation, il est renvoyé au guide de la planification directrice complété par l'ARE.

Ces dispositions entreront en vigueur le 1^{er} juillet 2026 afin de laisser aux cantons le temps d'effectuer les travaux préparatoires nécessaires.

2.2 Méthode territoriale

La méthode territoriale est un instrument de planification qui doit permettre de mieux prendre en compte les particularités cantonales et régionales en matière de construction hors zone à bâtir. Les cantons peuvent en faire usage, mais ils n'y sont pas contraints. L'utilisation de cet instrument requiert un concept territorial global, une base dans le plan directeur cantonal, ainsi que la délimitation d'une zone non constructible incluant des utilisations soumises à compensation (art. 8c en lien avec l'art. 18^{bis} LAT). De plus, la modification du plan directeur cantonal conformément à l'art. 38b, al. 1, LAT doit avoir été faite (art. 38b, al. 2, LAT).

Pour ce qui est des exigences posées aux études de base du plan directeur, l'ARE a procédé, en vertu de l'art. 8 OAT, à l'adaptation correspondante du guide de la planification directrice.

Les prescriptions légales concernant les zones non constructibles incluant des utilisations soumises à compensation (art. 18^{bis} LAT) sont réglées à l'art. 33a. Il s'agit de veiller à ce que les objectifs et les principes de l'aménagement du territoire soient respectés et qu'ils entraînent une amélioration de la situation d'ensemble dans la zone concernée.

Les dispositions de la loi et de l'ordonnance concernant la méthode territoriale entreront en vigueur le 1^{er} juillet 2026.

2.3 Priorité de l'agriculture dans la zone agricole

L'un des principaux objectifs de la LAT 2 est d'améliorer les conditions de l'agriculture. L'art. 16, al. 4, LAT précise expressément que dans la zone agricole, l'agriculture et ses besoins priment les utilisations non agricoles.

La nouvelle disposition a le statut d'une disposition de principe et présente des similitudes avec les objectifs et les principes de planification inscrits aux art. 1 et 3 de la loi sur l'aménagement du territoire. Cela signifie qu'il convient de tenir compte de la priorité donnée à l'agriculture lors de la pesée des intérêts dans le cadre d'une planification ou d'une autorisation de construire dans la zone agricole. Ce cas peut se présenter aussi bien lors d'une planification ou de l'octroi d'une autorisation en faveur de l'agriculture que lors d'une planification ou de l'octroi d'une dérogation pour un projet non agricole dans la zone agricole. En cas de conflits, il convient dans ces cas de donner un poids particulier à l'intérêt représentant l'utilisation agricole conformément à la priorité de l'agriculture prévue par la LAT. Cela ne veut pas dire que l'intérêt opposé doit être ignoré, mais il ne doit pas entraver l'exploitation agricole. De surcroît, cette disposition renforce certaines dispositions existantes en faveur de l'agriculture visant à la préserver des perturbations (p. ex. art. 24d, al. 3, let. d, LAT). Autre disposition importante visant à garantir la priorité de l'agriculture : l'art. 16a, al. 5, LAT, qui charge le Conseil fédéral de définir dans quels cas les dispositions de la loi sur la protection de l'environnement peuvent être assouplies concernant les nuisances sonores ou olfactives issues de l'agriculture. Le Conseil fédéral a mis en œuvre ce mandat par l'art. 38a. Dans le même esprit, l'art. 25f prévoit de réserver pour les besoins de

l'agriculture la marge en lien avec l'objectif de stabilisation conformément à l'art. 25b, al. 1 et 2.

Ces dispositions représentent les normes directement applicables du droit fédéral. Elles entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2026.

2.4 Recours aux énergies renouvelables

Assurer l'approvisionnement de la Suisse en énergies renouvelables fait et a fait l'objet de nombreux projets législatifs ; la présente révision de l'OAT s'inscrit dans ce sillage. L'objectif est de consolider l'approvisionnement énergétique en limitant au maximum les effets négatifs sur la biodiversité ainsi que sur la qualité du paysage, de l'agriculture et du bâti dans l'environnement. Ce faisant, il convient de considérer aussi bien les aspects concernant de la production énergétique que ceux de l'efficacité énergétique.

Le projet contient aussi des dispositions d'exécution de la loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables, adoptée par le Parlement le 29 septembre 2023 (texte soumis au vote final : FF 2023 2301). Cette loi contient notamment des dispositions concernant la dispense d'autorisation pour les installations solaires en façades, les installations solaires qui ne revêtent pas un intérêt national, et des dispositions relatives à d'autres constructions et installations permettant l'utilisation des énergies renouvelables.

Ces dispositions entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2026.

2.5 Construction illégale

L'art. 25, al. 3, LAT oblige les autorités compétentes à veiller à ce que les utilisations non autorisées soient constatées en temps utile, puis interdites et interrompues immédiatement. Le rétablissement de l'état conforme au droit doit être ordonné et exécuté sans délai. L'art. 25, al. 4, LAT énonce en outre que seule l'autorité cantonale compétente a le pouvoir de décider qu'il n'est exceptionnellement pas nécessaire de rétablir une situation conforme au droit.

Désormais, les procédures correspondantes doivent être aussi concentrées et allégées que possible. L'art. 43b contient divers mandats pour le législateur cantonal qui ont pour finalité de garantir que les procédures relevant de la police des constructions satisfont à ces critères. Ce sont les dispositions du droit cantonal en vigueur qui décident si le législateur cantonal doit intervenir, et dans quels domaines.

L'objectif des dispositions proposées à l'art. 43c est de contribuer à rendre aussi efficaces et complètes que possible les procédures visant à rétablir une situation conforme au droit. Le délai applicable à titre subsidiaire pour remplir les obligations découlant des décisions de la police des constructions et les règles spécifiques concernant l'obligation de motiver dans les procédures relevant de la police des constructions s'inscrivent dans cette logique.

Dans l'OAT, le nouvel art. 25, al. 4, LAT (c'est-à-dire le rôle des communes) n'est pas spécialement abordé. Il est possible que jusqu'à présent, on ait sous-estimé les risques encourus par les communes dans l'accomplissement de leurs tâches, et le

fait qu'ils les empêchent potentiellement de les accomplir correctement. Lorsqu'une commune, autorité de délivrance d'autorisations de construire, refuse une autorisation sur la base d'un avis contraignant du canton, on peut se demander s'il est cohérent qu'elle doive supporter les frais d'une éventuelle procédure de recours¹. En matière de police des constructions aussi, les effets de l'obligation d'assumer les coûts ne doivent pas être sous-estimés. Là encore, le risque existe que les communes, qui continuent à assumer des tâches relevant de la police des constructions, aient à assumer des conséquences financières délicates si elles veulent accomplir correctement leur mission et qu'elles se voient corrigées dans une procédure de recours². Dans les deux cas, la situation est d'autant plus grave lorsqu'il s'agit de décisions de renvoi et que l'examen de telles décisions ne peut se faire sans entraîner des coûts disproportionnés et des risques financiers supplémentaires. De tels problèmes ne peuvent être résolus au niveau de l'OAT, mais les cantons doivent en tenir compte lorsqu'ils examinent la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le cadre de la mise en œuvre de la LAT 2.

Ces dispositions entreront en vigueur le 1^{er} juillet 2026 afin de laisser aux cantons le temps d'effectuer les travaux préparatoires nécessaires.

2.6 Mise en œuvre de l'initiative parlementaire Bregy 20.492

Le projet contient à l'art. 19a une modification visant à mettre en œuvre l'initiative parlementaire 20.492 du conseiller national Bregy (« Développement du territoire et des infrastructures. Il faut impérativement présenter au Parlement la vision et la stratégie relatives aux études de base ! »). Cette disposition prévoit que le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale la partie conceptuelle et la partie Programme d'un plan sectoriel. L'Assemblée fédérale pourra alors décider si elle souhaite prendre position. Le cas échéant, le Conseil fédéral est tenu de prendre en compte l'avis de la commission compétente dans sa décision relative à ces parties du plan sectoriel. Il peut aussi s'en écarter, mais dans ce cas, il est tenu d'en informer la commission et de justifier ses choix.

Ces dispositions entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2026.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

La LAT 2 et les dispositions d'exécution correspondantes imposent de nouvelles tâches de planification aux cantons, qui auront besoin des conseils et du soutien de la Confédération pour les accomplir. Ceci vaut tout particulièrement pour la stratégie de stabilisation qui doit être mise en œuvre dans le plan directeur cantonal. Mais la Confédération devra également fournir des conseils sur le nouvel instrument de planification : la méthode territoriale. La Confédération devra donc non seulement conseiller et soutenir, mais aussi examiner et approuver les adaptations des plans directeurs pour les deux planifications. D'autre part, la Confédération conseillera et soutiendra les cantons dans la collecte des données relatives à l'objectif de stabilisation.

¹ Voir par exemple le jugement du Tribunal administratif de Berne 100.2024.124U du 28 avril 2025.

² Voir par exemple jugement du Tribunal administratif du Tessin 52.2021.438 du 26 octobre 2021.

La Confédération devra assumer les conséquences financières résultant de sa contribution à la prime de démolition versée par les cantons. Il s'agit toutefois d'une contribution facultative, susceptible de ne pas être versée si la Confédération ne dispose pas des moyens suffisants.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Les cantons doivent assumer de nouvelles tâches qui résultent notamment des nouveaux objectifs de stabilisation pour les bâtiments (art. 1, al. 2, let. b^{ter}, LAT) et les surfaces imperméabilisées (art. 1, al. 2, let. b^{quater}, LAT) : définir une stratégie de stabilisation dans le plan directeur cantonal et, le cas échéant, la mettre en œuvre au moyen d'instruments complémentaires. Ils doivent en outre collecter et mettre à jour les données relatives à l'évolution du bâti et informer périodiquement la Confédération. La nouvelle prime de démolition, qui doit être essentiellement financée par les cantons, aura pour eux des conséquences financières considérables (art. 5a, al. 2, LAT). Même s'il est prévu de financer en premier lieu cette prime par le produit de la taxe sur la plus-value, il sera nécessaire de recourir à des moyens financiers généraux si ce produit s'avère insuffisant. Cependant, les cantons sont libres de prévoir un financement spécial pour la prime de démolition, ce qui entraînerait toutefois des réglementations supplémentaires.

Les dispositions relevant de la police des constructions concernant la construction en dehors de la zone à bâtir précisées aux art. 25, al. 3 et 4, LAT peuvent aussi occasionner des besoins de réglementations supplémentaires pour les cantons. Les cantons devront éventuellement désigner les autorités cantonales compétentes pour accomplir les tâches mentionnées. Par ailleurs, ils devront veiller à ce que les tâches prévues à l'art. 43b soient mises en œuvre. Elles visent à rendre les procédures relevant de la police des constructions les plus efficaces possibles. D'autre part, les autorités compétentes devront être dotées des compétences décisionnelles et des ressources nécessaires (art. 43b, al. 2).

Si les cantons et les communes souhaitent recourir à l'instrument de planification de la méthode territoriale, cela entraînera aussi des coûts de planification et de mise en œuvre. Il faudra tout d'abord créer les bases requises dans le plan directeur cantonal (art. 8c LAT). En outre, il faudra délimiter les zones non constructibles incluant des utilisations soumises à compensation dans les procédures régissant les plans d'affectation, qui relèvent la plupart du temps des communes (art. 18^{bis} LAT). Lors de la procédure d'autorisation, il conviendra de vérifier et de garantir que les utilisations à compenser sont associées aux mesures de compensation et de revalorisation nécessaires et que cela conduit dans l'ensemble, au regard des objectifs et des principes de l'aménagement du territoire, à une amélioration de la situation globale dans le territoire concerné, et en fin de compte à une amélioration de la structure de l'habitat, du paysage, de la culture du bâti, des terres cultivables et de la biodiversité. Attention : le plan directeur ne peut être modifié que si le canton dispose d'une stratégie de stabilisation qui a été approuvée (art. 38b, al. 2, LAT).

3.3 Conséquences économiques, sociales et environnementales

La méthode territoriale est un nouvel instrument de planification qui permet de mieux prendre en compte les particularités cantonales et régionales en matière de construction hors zone à bâtir. Elle peut accroître la marge de manœuvre pour les projets

situés en dehors des zones à bâtir, notamment dans les espaces ruraux et les régions de montagne. Par ailleurs, les dispositions concernant les allègements relatifs aux immissions sonores et olfactives provenant de l'agriculture (art. 38a) contribuent à améliorer les conditions pour l'agriculture à l'intérieur de la zone agricole.

Les réglementations concernant l'objectif de stabilisation atténuent le développement des constructions en dehors des zones à bâtir et réduisent ainsi les atteintes aux terres cultivables, au paysage et à la nature. Elles contribuent ainsi à protéger les bases de la production agricole, à préserver la diversité écologique et à garantir la qualité des paysages. Parallèlement, les espaces de détente de proximité restent attractifs, puisque les nouvelles constructions y sont limitées. Cela profite tout autant à la population résidente qu'au touristes.

L'agriculture est particulièrement concernée par l'objectif de stabilisation du nombre de bâtiments, car les nouvelles constructions agricoles doivent être comptabilisées pour cet objectif, ce qui réduit la marge fixée à 2 % (par rapport à la date de référence du 29 septembre 2023). Si cette limite est dépassée, tout nouveau bâtiment en dehors de la zone à bâtir doit être compensé. Les projets de construction agricoles n'étant possibles que dans la zone agricole, l'agriculture serait particulièrement touchée par cette obligation. La loi et l'ordonnance comportent cependant différents instruments destinés à garantir le respect des objectifs de stabilisation tout en évitant une obligation de compenser. La prime de démolition joue ici un rôle central en créant des incitations à détruire les bâtiments inutilisés. Par ailleurs, les cantons peuvent utiliser la marge dégagée par les démolitions en la réservant en priorité aux projets de construction de l'agriculture et des pouvoirs publics. Les objectifs de stabilisation ne devraient donc pas entraîner de problèmes économiques graves pour l'agriculture.

Les autres entreprises ne sont guère touchées par les objectifs de stabilisation, dans la mesure où les bâtiments commerciaux se trouvent en majorité à l'intérieur des zones à bâtir. Pour les entreprises situées en dehors des zones à bâtir, des conditions restrictives sont déjà appliquées aujourd'hui, de sorte que la construction de nouveaux bâtiments n'est de toute façon pas possible. Des restrictions minimales peuvent se présenter lorsque l'objectif de stabilisation « imperméabilisation des sols » n'est plus respecté et qu'une entreprise créée selon l'ancien droit doit contrebalancer une extension de ses surfaces imperméabilisées (par exemple un entrepôt) par des mesures de compensation.

En outre, les réglementations prévues au sujet des énergies renouvelables créent les conditions nécessaires à une utilisation accrue de ces énergies respectueuses de l'environnement.

4 Aspects juridiques

4.1 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Les dispositions proposées sont compatibles avec les engagements internationaux de la Suisse.

4.2 Protection des données

Les modifications proposées n'ont pas de répercussion sur la protection des données.

5 Commentaire des différentes dispositions

Art. 19a

Cette disposition sert à mettre en œuvre l'initiative parlementaire 20.492 déposée par le conseiller national Bregy (« Développement du territoire et des infrastructures. Il faut impérativement présenter au Parlement la vision et la stratégie relatives aux études de base ! »). L'objectif de cette initiative est de renforcer l'implication de l'Assemblée fédérale dans l'élaboration et la modification des plans sectoriels conformément à l'art. 13 LAT. Cette implication doit toutefois se limiter aux éléments stratégiques importants de ces plans sectoriels, c'est-à-dire à la partie conceptuelle ou à la partie Programme. Les parties Objets et les fiches d'objets ne sont pas concernées. Lorsque les Chambres fédérales doivent prendre des décisions concernant des projets d'infrastructure concrets dans le domaine de la route ou du rail, elles le font sur la base des programmes de développement stratégique.

Cette réglementation laisse à l'Assemblée fédérale le soin de décider sur quelles parties conceptuelles et Programme d'un plan sectoriel, nouvelles ou actualisées, elle souhaite prendre position. C'est pourquoi, selon l'al. 1, le Conseil fédéral doit porter à la connaissance de l'Assemblée fédérale la partie conceptuelle et la partie Programme pour lesquelles il souhaite ouvrir une procédure de consultation selon l'art. 19 OAT. Il appartient alors à la commission compétente de faire savoir au Conseil fédéral si elle veut prendre position sur une planification en particulier (al. 2, 1^{re} phrase). À l'issue de la procédure de consultation, le Conseil fédéral soumet l'objet à la commission compétente et l'invite à lui faire part de son avis dans un délai de trois mois (al. 2, 2^e phrase).

Selon l'al. 3, le Conseil fédéral doit tenir compte de l'avis de la commission lorsqu'il se prononce sur la partie conceptuelle ou la partie Programme du plan sectoriel. Il peut s'en écarter, mais dans ce cas, il doit motiver son choix et communiquer ses motivations à la commission.

Art. 25a

Cette disposition apporte des précisions sur les dispositions légales relatives aux objectifs de stabilisation.

L'al. 1 définit ce qu'est un « bâtiment » au sens de l'objectif de stabilisation (art. 1, al. 2, let. b^{ter}, LAT). Il se réfère pour cela à l'art. 2, let. b, de l'ordonnance du 9 juin 2017 sur le Registre fédéral des bâtiments et des logements (ORegBL ; RS 431.841). La disposition de l'OAT fixe expressément une surface minimale de 6 m² pour les bâtiments, en accord avec le catalogue des caractères du RegBL (version actuelle 4.2, régulièrement mis à jour).

L'al. 2 indique comment les « zones agricoles exploitées à l'année » selon l'art. 16 doivent être délimitées, et donc où s'applique l'objectif de stabilisation concernant

l'imperméabilisation des sols. La région d'estivage conformément au jeu de géodonnées de base visé à l'art. 5 de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les zones agricoles (RS 912.1) est par conséquent exclue du champ d'application territorial. La région d'estivage comprend toutes les zones qui, du fait de leur situation, sont tout au plus exploitées temporairement à des fins agricoles ou sont entièrement improductives. Il en résulte un champ d'application territorial de l'objectif de stabilisation relatif à l'imperméabilisation du sol, pour lequel il existe une base de géodonnées stable.

Au regard des objectifs de stabilisation, *la forêt* est assimilée à une zone agricole. Il s'agit d'une notion dynamique (art. 2 et 10 des Waldgesetze vom 4. Oktober 1991 [WaG; SR 921.0]), aussi serait-il difficile de tracer une séparation nette entre la forêt et les autres zones non constructibles, et de l'exclure (uniquement pour ce qui est des imperméabilisations, puisque pour les bâtiments, le champ d'application territorial couvre déjà l'ensemble du territoire non constructible) du champ d'application territorial en dehors de la région d'estivage. Mais cela signifie aussi que les imperméabilisations imposées par l'exploitation forestière sont traitées de la même manière que celles requises par l'agriculture, c'est-à-dire que selon l'art. 1, al. 2, let. b^{quater}, elles ne sont pas prises en compte³. De plus, si la forêt était exclue, la valeur de référence concernant l'imperméabilisation définie en annexe à la LAT pour les différents cantons serait nettement plus basse, et par conséquent, l'objectif de stabilisation relatif aux imperméabilisations serait atteint et dépassé plus vite (cf. art. 25b). Cela aurait pour conséquence que les cantons qui s'approchent de la limite de l'objectif de stabilisation concernant les imperméabilisations pourraient élargir leur marge en transformant des surfaces imperméabilisées en surfaces boisées. En outre, si la décision d'exclure ou non la forêt du champ d'application territorial de l'objectif de stabilisation concernant les imperméabilisations revenait aux cantons, alors la Confédération ne pourrait plus déterminer la valeur de référence de surfaces imperméabilisées pour chaque canton.

L'al. 3 précise ce que recouvre la notion d'imperméabilisation du sol au sens de l'art. 1, al. 2, let. b^{quater}, LAT. Le terme suggère, et son historique le confirme, que le critère de perméabilité à l'eau est au premier plan. Les revêtements marneux ou en gravier, en particulier, ne sont volontairement pas mentionnés dans l'énumération, car ils constituent certes des surfaces stabilisées selon les données de la mensuration officielle (couverture du sol), sont toutefois perméables. Toutefois, la surface seule n'est pas déterminante : même pourvue d'un revêtement en gravier ou marneux, si le sous-sol d'une surface est imperméable, la surface correspondante est considérée comme telle.

Art. 25b

Cette disposition précise les critères requis pour considérer que les objectifs de stabilisation sont atteints. L'objectif est de fixer la limite de manière à ce que le solde du bilan des modifications (des constructions d'une part, des imperméabilisations imputables d'autre part) ne puisse être supérieur à 2 % de la valeur de référence. Par valeur de référence, on entend la valeur (pour les constructions d'une part, pour les imperméabilisations d'autre part) à la date de référence (29 septembre 2023).

³ La compatibilité de cette interprétation de l'art. 1, al. 2, let. b^{quater} est établie dans un document distinct qui peut être demandé auprès de l'ARE.

Pour le **nombre de bâtiments**, on s'appuie sur la *couverture du sol figurant dans les données de la mensuration officielle*, dans laquelle les bâtiments forment une catégorie à part entière. Ces informations sont croisées avec celles du Registre fédéral des bâtiments et des logements, mais sont globalement plus actuelles pour ce qui est des données de 2023. Dans les cantons du Tessin et du Valais, la mensuration officielle n'est pas encore disponible partout en dehors de la zone à bâtir. Pour les communes où les données font défaut, on a donc calculé le nombre de bâtiments à partir du modèle topographique du paysage (MTP) de swisstopo.

Dans le projet mis en consultation, il était prévu de s'appuyer aussi sur la **couverture du sol figurant dans la mensuration officielle** pour la valeur de référence *imperméabilisation*. Cela a suscité des critiques, car :

- on constate de grandes différences dans la manière dont les cantons la mettent en œuvre ;
- il n'est fait aucune différence entre les surfaces stabilisées et imperméabilisées ; et
- ces données ne permettent pas de constater si une surface imperméabilisée était destinée à une utilisation qui ne doit pas être prise en compte selon l'art. 1, al. 2, let. b^{quater} ou l'art. 8d, al. 2 LAT.

Les cantons, en particulier, ont demandé que la valeur de référence soit calculée à partir de données les plus homogènes possibles à l'échelle nationale. Pour ce faire, on peut prendre pour base la statistique suisse de la superficie, dont l'exploitation doit être affinée avec d'autres jeux de données⁴.

La statistique suisse de la superficie utilise la méthode des points d'échantillonnage (un point par hectare). Cette méthode est bien trop imprécise pour dresser un bilan des changements. Il semblerait cependant qu'il s'agisse de la base de données la plus qualitative pour servir de base à la détermination des surfaces imperméabilisées, et qu'elle soit suffisamment précise pour fixer les limites des futures possibilités de modification.

Du point de vue de la technique législative, on peut soit inscrire la méthode de calcul dans l'ordonnance, soit fixer directement dans l'ordonnance les valeurs de référence déterminantes. La deuxième solution, qui apporte plus de sécurité juridique et de transparence, a donc été retenue. Le calcul en tant que tel n'est rien d'autre que la justification de la *manière* dont les limites ont été fixées.

Ces remarques préliminaires étant faites, les al. 1 et 2 parlent d'eux-mêmes, et sont illustrés au moyen de la première valeur figurant à l'annexe 1 : pour que le canton de Zurich respecte l'objectif de stabilisation bâtiments, le bilan des modifications du nombre déterminant de constructions en dehors de la zone à bâtir depuis le 29 septembre 2023 ne doit pas dépasser la valeur de $0,02 \times 40\,807$, soit 816.

L'al. 3 prend en compte le fait que dans plusieurs cantons, certaines zones d'assez grande taille étaient encore traitées comme zones à bâtir dans la Statistique suisse des zones à bâtir 2022, mais sont désormais ou seront bientôt considérées comme zones non constructibles (notamment dans le contexte de zones de hameaux ou de déclassements de zones à bâtir surdimensionnées, résultant dans les deux cas d'adaptations à la législation déjà en vigueur en 2023). Si, dans ces cantons, on s'appuie sur la délimitation des zones à bâtir de 2022, les chiffres figurant à l'annexe 1 de

⁴ La méthode de calcul est décrite avec précision dans le document *Objectifs de stabilisation, calcul des valeurs de référence* (état 14.3.2025), format PDF.

l'OAT peuvent être nettement plus bas que si l'on se fiait à la délimitation conforme au droit fédéral. L'al. 3 corrige cette imperfection. Il prévoit que les calculs (sous forme de géoanalyse) ayant conduit aux chiffres figurant dans l'annexe 1 de l'OAT seront refaits en 2032. Toutes les bases de calcul restent identiques, sauf la délimitation des zones à bâtir, avec laquelle les autres bases de calcul sont recoupées. Pour cette délimitation, on utilisera les limites des zones à bâtir de la Statistique suisse des zones à bâtir 2032 (c'est-à-dire du relevé suivant le prochain relevé ; voir l'annexe 1 de l'ordonnance du 30 avril 2025 sur la statistique fédérale [OStatF ; RS 431.011], ch. 07.08).

Les cantons doivent toutefois pouvoir être sûrs que leur marge ne devienne pas inférieure à la valeur des chiffres de l'annexe 1 de l'ordonnance. L'annexe ne sera modifiée que dans les cas où cela augmente les marges (et donc les chiffres concernés). Concrètement, cela signifie que certains cantons bénéficieront de marges légèrement supérieures à partir de 2032. Ils pourront estimer dans quelle mesure à partir des données dont ils disposent. D'autre part, les cantons devront gérer de manière mesurée leurs marges sans les consommer entièrement d'ici 2032 ; si du fait de cette disposition, leurs marges s'accroissent encore en 2032, cela ne sera que bénéfice pour eux.

Art. 25c

Le projet mis en consultation prévoyait des prescriptions détaillées sur la manière d'établir le bilan. Compte tenu des retours, en particulier de ceux des cantons, seul le résultat minimal du bilan est exigé. Désormais, les cantons peuvent choisir leur méthode de calcul. Ils peuvent utiliser les géodonnées obtenues dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire, ou se contenter de recenser sous forme de tableaux structurés les autorisations de construire délivrées. Le travail avec des géodonnées devrait au final être le moyen le plus efficace pour établir ce bilan. Cela ne doit toutefois pas devenir une obligation. Chaque canton décidera lui-même de la méthode qu'il emploiera pour pouvoir consulter l'état des soldes et fournir des renseignements à ce sujet⁵.

L'al. 1 indique clairement qu'il est obligatoire de dresser ce bilan et que les informations correspondantes doivent être collectées pour le bilan.

Parmi les éléments nouveaux que ce bilan devra mentionner figurent notamment :

- les bâtiments et imperméabilisations construits sur la base d'une autorisation entrée en force après la date de référence ;
- les bâtiments et imperméabilisations construits après la date de référence sans autorisation⁶ ;
- Concernant les imperméabilisations qui ne doivent pas obligatoirement être prises en compte, voir plus bas.

⁵ Ils devront notamment pouvoir montrer que les objectifs ne sont pas dépassés et que leur réalisation n'est pas compromise. Plus les soldes des bilans s'approcheront des limites supérieures autorisées, et plus le canton devra faire des bilans intermédiaires détaillés ; en effet, les parties intéressées et le public ont besoin de savoir précisément où en est le développement. Le système devra donc être opérationnel au plus tard à la date de la décision relative à la modification du plan directeur selon l'art. 38b, al. 1, LAT.

⁶ Le droit fédéral n'exige pas que toute imperméabilisation illégale ou toute construction illégale soit immédiatement découverte et inscrite au bilan. Il exige cependant :

- que les imperméabilisations et les constructions illégales découvertes soient prises en compte dans le bilan dès lors qu'elles sont imputables ;
- que les mesures prévues à l'art. 25, al. 3 à 5, LAT soient prises.

Peuvent notamment être mentionnés comme « supprimés » dans ce bilan :

- les bâtiments qui existaient déjà à la date de référence et ont depuis été démolis ;
- les surfaces imperméabilisées se trouvant dans le champ d'application territorial de l'objectif de stabilisation « imperméabilisation » qui existaient déjà à la date de référence et ont depuis été désimperméabilisées. « Désimperméabilisées » signifie en général que le sol est remis en culture et donc retrouve les caractéristiques des terrains naturels non construits que l'on rencontre à l'endroit concerné (généralement utilisés pour l'exploitation agricole, mais qui peuvent être aussi une aire forestière dans une zone de forêts).

Tout cela s'applique uniquement aux bâtiments et aux imperméabilisations relevant du champ d'application territorial de l'objectif de stabilisation correspondant.

Les constructions et imperméabilisations qui s'ajoutent ou sont supprimées n'ont plus à être intégrées au bilan lorsqu'elles se trouvent dans une zone qui a été exclue du champ d'application territorial de l'objectif de stabilisation correspondant (en particulier à la suite d'un classement en zone à bâtir).

Les imperméabilisations ajoutées n'ont pas besoin de figurer dans le bilan tant qu'elles ne sont pas imputables selon l'art. 1, al. 2, let. b^{ter} et b^{quater}, LAT ou selon l'art. 8d, al. 2, LAT. Si les raisons pour lesquelles elles n'ont pas été prises en compte ne sont plus d'actualité, elles doivent être imputées et apparaître dans le bilan.

Les bâtiments protégés ne peuvent figurer au bilan dans la catégorie des objets « supprimés ».

L'al. 2 porte sur la question du traitement des surfaces imperméabilisées qui ne doivent pas être prises en compte (art. 1, al. 2, let. b^{quater}, ou art. 8d, al. 2, deuxième phrase, LAT).

S'il s'agit de surfaces qui étaient déjà imperméabilisées au 29 septembre 2023, elles ne sont en aucun cas à prendre en compte dans le bilan (cf. art. 25c, al. 3). Si par la suite, de telles surfaces sont remises en culture, elles sont intégrées au bilan sous forme de valeurs négatives, ce qui élargit la marge du canton.

Pour les imperméabilisations ajoutées après le 29 septembre 2023, deux cas de figure se présentent. Soit elles étaient déjà à prendre en compte dans le bilan, soit elles le deviennent par la suite. Si elles répondent à l'un des critères de non-imputabilité (art. 1, al. 2, let. b^{quater} ou art. 8d, al. 2, deuxième phrase, LAT), elles n'ont pour l'instant pas d'incidence sur le bilan, et ne doivent donc pas y figurer. En revanche, si la destination qui justifiait leur non-imputabilité disparaît, alors ces surfaces deviennent imputables. Le canton doit s'organiser pour garantir que cela soit observé⁷.

La définition de l'imperméabilisation des sols à l'art. 25a, al. 3 est sujette à interprétation ; par conséquent, on peut se demander qui décide, à quel moment, et selon quels critères si une surface doit être considérée comme imperméabilisée ou non.

La question peut se poser d'une part pour les surfaces existantes (une surface que la demande de permis de construire prévoit de recouvrir d'un revêtement en asphalte

⁷ Une possibilité simple pourrait être de mentionner ces surfaces dans le système servant à établir le bilan, mais en dotant chacune d'un attribut faisant en sorte que la surface ne soit pas prise en compte tant que cet attribut est conservé.

était-elle déjà imperméabilisée au sens de l'art. 25a, al. 3 ?), d'autre part pour les nouvelles surfaces (la consolidation du sol autorisée par le permis de construire est-elle considérée comme imperméabilisée au sens de l'art. 25a, al. 3 ?). Enfin, il convient de se demander si la consolidation du sol telle qu'elle a été réalisée doit être considérée comme imperméabilisée ou non imperméabilisée.

Ce faisant, il faut trouver un équilibre entre l'autonomie des cantons en matière d'exécution, d'une part, et d'autre part la nécessité d'un traitement équitable des cantons par la Confédération. On pourrait utilement s'appuyer pour cela sur des recommandations d'exécution formulées par la Confédération et les cantons, précisant, pour chacun des types de consolidation du sol rencontrés le plus fréquemment, s'il doit être considéré comme une imperméabilisation ou non.

Tant que de telles instructions feront défaut, les cantons ne pourront procéder qu'à tâtons. Des autorisations de construire claires seront source de sécurité juridique. Si des surfaces consolidées sont autorisées, alors il faut préciser les modalités de réalisation (structure, matériaux) dès lors que cela peut avoir une incidence sur leur imperméabilité. L'autorisation doit également mentionner quelles surfaces, parmi celles qui sont autorisées, sont considérées comme imperméabilisées au sens de l'art. 25a, al. 3, et lesquelles sont considérées comme non imperméabilisées. Par conséquent, il faut décider si ces surfaces doivent figurer au bilan prévu à l'art. 25c, et sous quelle forme. Si aucun recours n'est déposé contre ces éléments de l'autorisation de construire, alors ils entrent en vigueur. Ceci étant, il ne faut pas verrouiller la possibilité de modifier la législation ultérieurement, d'autant plus que cette dernière est en train d'évoluer : comme dans le cas des autres décisions à durée indéterminée, un réexamen ne doit pas être lié à des conditions trop strictes. Des corrections doivent être faites par exemple lorsque certaines parties du même terrain imposent des modifications du bilan prévu à l'art. 25c.

Ne pas comptabiliser certaines surfaces imperméabilisées ayant une destination déterminée a pour conséquence que, lorsque ladite destination devient caduque, il faut intégrer ces surfaces dans le bilan. L'al. 3 souligne que cela ne s'applique qu'aux surfaces imperméabilisées *depuis la date de référence*.

La déconstruction est considérée comme achevée lorsque la surface a été remise en culture. Une simple désimperméabilisation peut être créditée comme suppression lorsque le bâtiment, ou l'installation restent susceptibles d'être autorisés dans son nouvel état. Exemple : une route communale asphaltée dont on a toujours besoin peut être ramenée dans ses tronçons plats à un revêtement de groise perméable et réduite à la largeur désormais requise ; dans ce cas, on peut créditer au bilan la surface remise en culture (du fait du rétrécissement de la route), mais aussi la surface restante, désimperméabilisée.

Art. 25d

La réalisation des objectifs de stabilisation doit faire l'objet d'un examen périodique et les contenus concernés du plan directeur doivent éventuellement être adaptés. S'il ressort de l'examen que les objectifs de stabilisation ne sont pas atteints, le Conseil fédéral ordonne l'application de l'art. 38b LAT (art. 8d, al. 3 et 4, LAT).

La législation en vigueur contient déjà des mandats similaires de vérification, de suivi et d'information régulière.

- L'art. 9, al. 2 et 3, LAT règle l'examen des plans directeurs. L'art. 9, al. 1, OAT dispose que les cantons renseignent l'ARE au moins tous les quatre ans sur l'état de la planification directrice, sur l'avancement de sa mise en œuvre et sur les modifications essentielles des études de base.
- Conformément à l'art. 5a, al. 3, let. a, OAT, les cantons donnent dans le plan directeur les mandats permettant de vérifier périodiquement la dimension et l'emplacement des zones à bâtir et de prendre les mesures nécessaires.
- Selon l'art. 45 OAT, l'ARE contrôle l'impact sur l'organisation du territoire et sur le paysage de l'application des prescriptions sur les constructions hors zone à bâtir. Les cantons lui transmettent les informations nécessaires à cet effet.

S'appuyant sur ces articles, l'al. 1 exige à présent l'examen périodique des objectifs de stabilisation, qui doit avoir lieu au moins tous les quatre ans dans le cadre du rapport visé à l'art. 9, al. 1. Plus les objectifs de stabilisation semblent compromis dans un canton, et plus il est important que ce dernier suive l'évolution de près. Si l'évolution n'est pas conforme aux attentes, il est recommandé dans tous les cas de tenir l'ARE informé et de se concerter avec lui.

Selon l'al. 2, si le respect des objectifs de stabilisation semble compromis, le plan directeur doit à nouveau être adapté aux exigences de l'art. 8d LAT dans un délai de cinq ans. C'est le cas dès lors que sont franchis les seuils fixés dans le cadre de l'approbation du plan directeur. Pour le reste, la Confédération et le canton se concertent pour décider si les conditions de l'al. 2 sont remplies, et quand le délai commence ou a commencé à courir. S'ils ne parviennent pas à s'entendre, c'est le Conseil fédéral qui statue.

L'al. 3 précise que si le délai prévu à l'al. 2 s'écoule sans avoir été utilisé, la même chose s'applique si le délai prévu à l'art. 38b, al. 1, LAT s'écoule sans avoir été utilisé.

Si au moins un des objectifs de stabilisation n'était déjà plus respecté avant que le délai prévu à l'al. 2 se soit écoulé, alors l'obligation de compensation selon l'art. 25e, al. 2 ou 3, s'applique de surcroît (selon l'objectif de stabilisation qui n'est pas respecté).

Art. 25e

Cet article examine ce que cela signifie lorsque, conformément à l'art. 38b, al. 3, LAT, « tout nouveau bâtiment [...] est soumis à compensation », ou lorsque le Conseil fédéral ordonne l'application par analogie de l'art. 38b LAT.

Lors de la procédure de consultation, on a critiqué le fait qu'en cas de non-respect de l'objectif de stabilisation concernant l'imperméabilisation, l'obligation de compenser s'appliquait aux bâtiments, mais pas aux imperméabilisations. On a donc examiné si les bases légales laissaient une marge de manœuvre pour une solution plus nuancée, même si celle-ci ne figure pas dans le libellé exact des dispositions légales. Tout semble indiquer qu'une telle solution correspond aussi bien, voire mieux, à la volonté du Parlement que la solution figurant dans le projet mis en consultation. Le fait que l'art. 8d, al. 4, évoque une application *par analogie* de l'art. 38b, est un signe supplémentaire montrant que la marge de manœuvre que le législateur entendait créer n'est pas outrepassée.

La solution présentée ici fait une distinction entre deux cas : l'absence d'une base dans le plan directeur satisfaisant aux exigences légales posées au concept global relatif à la réalisation des objectifs de stabilisation (les conséquences juridiques sont alors précisées à l'art. 25e, al. 1), ou le fait que l'un des objectifs de stabilisation ne soit plus respecté (auquel cas les conséquences juridiques sont réglées par l'art. 25e, al. 2 ou 3).

Le type de compensation réglé à l'art. 25e doit être différencié de la compensation réalisée dans le cadre de la méthode territoriale (art. 8c et 18^{bis} LAT), de celle prévue par l'art. 37a, al. 2, LAT, pour les établissements de restauration et d'hébergement (« supprimées ailleurs dans le même compartiment de terrain »), et des compensations proactives visant à respecter le respect des objectifs de stabilisation selon l'art. 1, al. 2, let. b^{ter} et b^{quater} LAT, qui servent à préserver la marge en maintenant les soldes les plus bas possibles dans les bilans (augmentation du nombre de bâtiments d'un côté, augmentation des surfaces imperméabilisées de l'autre).

L'al. 1 règle ce qui se passe lorsque le délai prévu par l'art. 38b, al. 1, LAT n'a pas été respecté, et que de ce fait, l'al. 3 de cette disposition trouve application. Pour les compensations nécessaires dans ce cas, la construction d'un nouveau bâtiment en dehors de la zone à bâtir ne peut être autorisée qu'à la condition qu'un autre bâtiment érigé légalement en dehors de la zone à bâtir, et présentant une surface au sol d'au moins 6 m², soit supprimé.

Il en va de même dans les cas prévus à l'art. 25d, al. 3.

Les alinéas 2 et 3 règlent les cas dans lesquels l'un au moins des objectifs de stabilisation n'a pas été atteint (l'art. 25b précise quand c'est le cas). Il s'agit d'un cas d'application par analogie de l'art. 38b LAT, prévue à l'art. 8d, al. 4, LAT.

Si l'objectif de stabilisation des bâtiments n'est pas atteint (al. 2), les mêmes règles de compensation s'appliquent qu'à l'al. 1.

Par contre, si uniquement l'objectif de stabilisation de l'imperméabilisation n'est pas atteint, alors l'obligation de compenser ne porte non pas sur les constructions, mais sur les surfaces imperméabilisées (al. 3). Là encore, pour savoir si un objet peut servir de compensation, on doit appliquer les mêmes règles que celles régissant l'imputabilité dans l'évaluation du respect de l'objectif de stabilisation. En outre, cet objet doit se trouver dans le champ d'application territorial de l'objectif de stabilisation de l'imperméabilisation (territoire cantonal moins zones à bâtir moins région d'estivage).

Pour que le solde de l'objectif de stabilisation concernant l'imperméabilisation ne s'aggrave pas davantage lorsqu'une utilisation dispensée de comptabilisation est abandonnée, les règles suivantes s'appliquent : si l'obligation de compenser résulte de l'art. 25e, al. 3, alors il n'est possible d'autoriser de nouvelles surfaces imperméabilisées sans compensation qu'à la condition qu'elles *n'aient pas besoin d'être imputées* selon l'art. 1, al. 2, let. b^{quater}, LAT ou selon l'art. 8d, al. 2, LAT, et que *le canton soit habilité à faire exécuter la remise en culture aux frais de la partie à qui cette obligation incombe si la destination originelle devient caduque*.

Les obligations de compenser prévues aux al. 1 et 3 peuvent se cumuler : si ni le délai applicable (al. 1), ni l'objectif de stabilisation de l'imperméabilisation ne sont respectés, alors il faut compenser à la fois les bâtiments et les imperméabilisations.

Pour l'al. 1 comme l'al. 2, on peut se demander si les très petites constructions et les constructions illégales peuvent être prises en compte à titre de compensation. Les constructions d'une superficie inférieure à 6 m² ne peuvent être comptabilisées dans la compensation pour de *nouveaux* bâtiments. En revanche, leur surface considérée comme imperméabilisée peut être comptabilisée dans la somme totale de compensation pour les nouvelles imperméabilisations. Pour ce qui est des constructions illégales, leur élimination peut être créditée au bilan (art. 25c) à condition qu'il s'agisse de bâtiments érigés avant le 29 septembre 2023. On tient ainsi compte du fait que la légalité d'une construction doit être en définitive constatée à l'issue d'une procédure et que les cantons ne seraient pas en mesure de se procurer la marge de manœuvre nécessaire grâce à la démolition de bâtiments s'il fallait en plus systématiquement examiner la légalité des constructions à supprimer. Afin d'éviter des différences inutiles entre la logique du bilan selon l'art. 25c et la compensation selon l'art. 25e, ce principe doit s'appliquer aussi dans le contexte de l'art. 25e. L'avantage concret est que pour un canton déjà fortement sollicité par la compensation due aux sanctions selon l'art. 25e, l'exécution de l'art. 25, al. 3, LAT sera facilitée. Si des constructions illégales (érigées avant le 29 septembre 2023) peuvent entrer dans la somme totale des compensations, on peut s'attendre à ce que cela simplifie considérablement l'accomplissement des tâches relevant de la police des constructions.

L'al. 4 indique clairement que les cantons qui n'adaptent pas leur plan directeur dans les délais ou qui ne respectent plus les objectifs de stabilisation doivent être mentionnés dans l'annexe 2 de l'OAT. Cette annexe doit aussi mentionner si les constructions seulement, les imperméabilisations seulement, ou les deux sont soumises à compensation.

L'al. 5 prend en compte les expériences des cantons dans le domaine de l'exécution. Il est toujours plus long et coûteux d'exiger a posteriori le respect des charges liées aux autorisations que de le faire au préalable.

Il faut donc poser pour principe que la construction ne peut commencer que lorsque les démolitions et les remises en culture compensatoires ont été réalisées ou sont du moins garanties.

On considère qu'une remise en culture est garantie lorsque l'autorité désignée conformément à l'art. 25, al. 2 à 4, LAT dispose d'une autorisation exécutoire et de ressources suffisantes pour, au besoin, réaliser ou faire réaliser sur le terrain les mesures requises.

Art. 25f

Cette disposition présente un lien avec l'obligation de compenser qui peut trouver application dans le contexte des objectifs de stabilisation, mais sa thématique est plus large. L'al. 1 vise à encourager les cantons à se préserver ou à créer des marges maximales à l'aide de réglementations appropriées. Il faut ici tenir compte en particulier du fait que tant dans le cadre des marges prévues à l'art. 25b que dans le cas où il faudrait, dans un canton, compenser chaque construction, il peut devenir difficile, pour l'agriculture, mais aussi pour les pouvoirs publics, de couvrir leurs besoins. Les cantons doivent donc être en mesure de prendre des dispositions légales pour utiliser les flexibilités existantes au profit de certains usages, en particulier au profit de l'agriculture et des pouvoirs publics. Cela passe par exemple par des conditions restrictives d'autorisation de nouvelles constructions d'autres catégories, ou par des mécanismes accordant à l'agriculture un accès privilégié aux produits des

compensations. Il serait par exemple imaginable, en application de l'art. 27a LAT, de déterminer que certains projets ne doivent plus être autorisés dès lors que la moitié de la marge dont disposait le canton selon l'art. 25b, al. 1, en liaison avec les valeurs de référence en annexe, a été utilisée, et donc que le bilan est supérieur à 1 % de l'une des valeurs de référence définies en annexe 1 à l'OAT. À ce stade, il n'est pas possible de savoir quels instruments se prêtent le mieux à la mise en œuvre de ces possibilités. Il appartiendra à la pratique de l'établir.

Lors de l'exécution, il ne sera sans doute pas simple de veiller à ce que l'objet servant de compensation ne soit pris en compte qu'une seule fois. L'al. 2 tient compte de cela. Normalement, une décision de construction repose sur l'examen de l'ensemble de la demande d'autorisation de construire. Dans le cadre de la pesée des intérêts à laquelle on procède alors, la suppression de bâtiments ou de parties de bâtiments peut jouer un rôle décisif dans l'obtention de l'autorisation. Si les requérants pensent que certaines démolitions ou mesures d'amélioration sont faites pour ainsi dire « en réserve », et doivent être ignorées dans l'évaluation de la demande de permis de construire examinée à ce moment-là, ils doivent le signaler clairement, en précisant quand et dans quel contexte ces opérations seront à comptabiliser.

Art. 25g

Les objectifs de stabilisation s'adressent en premier lieu aux cantons, qui sont responsables dans une large mesure de l'exécution et accordent les autorisations pour les bâtiments et les imperméabilisations en dehors de la zone à bâtir. Ceci étant, les objectifs de planification définis à l'art. 1 LAT s'adressent aussi, de manière générale, à la Confédération. En effet, il existe aussi des configurations dans lesquelles ces autorisations sont octroyées par les autorités fédérales dans le cadre d'une procédure d'approbation des plans. L'art. 25g règle donc comment ces bâtiments et imperméabilisations doivent être traités.

L'al. 1 pose pour principe que dans de tels cas, les plans avec la nouvelle situation légale (constructions autorisées et réalisées conformément à l'autorisation ou bâtiments supprimés, imperméabilisations autorisées et réalisées conformément à l'autorisation ou imperméabilisations en dehors de la zone à bâtir) doivent être annoncés à l'autorité cantonale compétente. Les modalités concrètes de cette annonce seront réglées dans les ordonnances spécialisées correspondantes.

L'al. 2 précise à quelles conditions les cantons doivent faire figurer ces nouvelles constructions et imperméabilisations, qui ont été créées depuis la date de référence sur la base d'un plan approuvé par la Confédération, dans le bilan prévu par l'art. 25c dans la catégorie des ajouts. La let. a détermine qu'en règle générale, les constructions et les surfaces imperméabilisées qui ne relèvent pas de la compétence de planification des cantons peuvent être ignorées dans les bilans cantonaux selon l'art. 25c. La condition « qui ne relèvent pas de la compétence de planification des cantons » est remplie dans toutes les lois fédérales relatives aux procédures d'approbation des plans dans lesquelles figure la règle suivante : « Aucune autorisation ni aucun plan relevant du droit cantonal ne sont requis ». Seule la loi sur les installations à câbles ne comporte pas cette précision. Au final, cela signifie qu'une inscription dans les bilans cantonaux selon l'art. 25c ne peut être envisagée que si les plans ont été autorisés sur la base de la loi sur les installations à câble, mais ce, uniquement si la réserve de la let. b n'est pas constituée. De ce fait, les nouvelles constructions et les imperméabilisations liées à des installations à câbles seront généralement elles aussi ignorées dans les bilans cantonaux selon l'art. 25c parce qu'elles peuvent

être considérées comme touristiques, et que dans bien des cas, il est possible qu'elles soient considérées comme des infrastructures destinées aux transports d'importance au moins cantonale.

Une procédure d'approbation des plans de la Confédération nécessite régulièrement que les bâtiments et les installations à évaluer servent, *en totalité ou en majorité*, la destination réglée dans une loi spéciale (c'est-à-dire, dans le contexte de l'art. 18, al. 1 de la des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 [EBG; SR 742.101], la « construction et l'exploitation d'un chemin de fer »). Les constructions et imperméabilisations correspondantes n'ont pas à être prises en compte lorsqu'elles répondent à cette finalité. Les bâtiments ou les imperméabilisations approuvés dans le cadre d'un vaste projet ferroviaire, mais ne servant pas à la construction et à l'exploitation d'un chemin de fer doivent être pris en compte. À l'inverse, les bâtiments ou les imperméabilisations qui servent à la construction et à l'exploitation d'un chemin de fer *ne sont pas* imputables, même lorsqu'elles sont approuvées par le canton dans le cadre d'un projet ne servant pas pour l'essentiel le chemin de fer.

Les deux exemptions (celle selon la let. a. et aussi celle selon la let. b) deviennent caduques lorsque l'utilisation originelle est abandonnée, et qu'il y a désaffectation (sens impliqué par « tant qu'ils sont utilisés conformément à leur affectation »). Comme à l'art. 25c, al. 2 et 3, cela ne s'applique qu'aux bâtiments et aux imperméabilisations qui ont été ajoutés après la date de référence.

Il reste à préciser que les cantons peuvent éventuellement profiter des bâtiments et des imperméabilisations dont les plans doivent être approuvés par la Confédération et qui existaient déjà à la date de référence. En effet, lorsque ces imperméabilisations ou ces bâtiments perdent leur utilité et sont supprimés, le canton peut aussi les faire figurer dans son bilan dans la catégorie des objets caducs, ce qui augmente sa marge de manœuvre.

De même, dans les cas où des bâtiments ou des surfaces approuvés dans le cadre d'une procédure fédérale d'approbation des plans n'ont pas à être pris en compte dans le bilan cantonal à cette date, le canton doit être orienté sur ce point (voir plus haut, explications relatives à l'al. 1).

L'al. 3 régit la marche à suivre lorsque l'affectation des bâtiments ou des surfaces imperméabilisées approuvée par la Confédération dans le cadre d'une procédure d'approbation des plans est abandonnée. Dans ce cas, les autorités compétentes doivent veiller à l'exécution d'une éventuelle obligation de démolition. Les obligations de démolition peuvent découler du droit fédéral ou du droit cantonal. L'art. 32b de la loi du 4 octobre 1963 sur les installations de transport par conduites (LITC ; RS 746.1) constitue un exemple d'obligation de démolition prévue par le droit fédéral. Selon cet article, une installation de conduites doit être démantelée aux frais de l'entreprise lorsque son exploitation cesse définitivement. L'OFEN est chargé d'ordonner les mesures nécessaires et de surveiller leur exécution (art. 29, al. 3, de l'ordonnance du 26 juin 2019 sur les installations de transport par conduites [OITC; RS 746.11]).

Art. 32^{bis}

Le législateur fédéral a intégré à la LAT une disposition applicable à l'ensemble des installations infrastructurelles (p. ex. les voies ferrées, les barrages, les installations à câbles, les routes) : ces installations doivent être, autant que possible, regroupées (voir la première phrase de l'art. 24^{bis}, al. 1, LAT). Ce principe de planification va

dans le sens d'une utilisation mesurée du sol (voir art. 75, al. 1, Cst. ; art. 1, al. 1, LAT).

L'art. 32^{bis}, al. 1, précise ce principe de regroupement des installations infrastructurales. Par « regroupement d'installations infrastructurales », il faut entendre en particulier le regroupement d'installations linéaires (routes et lignes électriques) ou d'installations concentrées en un même lieu (p. ex. des dépôts ferroviaires avec des installations solaires). Ces deux cas de figure peuvent aussi être combinés (p. ex. des parois antibruit avec des installations solaires).

L'al. 1 comporte un autre principe de planification : les installations infrastructurales doivent être prévues sur des sites aussi peu sensibles que possible. Il convient de rechercher en premier lieu des emplacements situés à l'intérieur de la zone à bâtir et qui permettent l'utilisation recherchée. S'il cela n'est pas possible, il convient d'évaluer les variantes (voir art. 2, al. 1, let. b, OAT) pour voir s'il est possible de trouver un emplacement hors zone à bâtir portant le moins possible atteinte aux intérêts de protection. Cela s'applique aussi aux installations devant être regroupées : par exemple, si une ligne à haute tension (ligne aérienne) traverse une zone représentant un objet à protéger d'un inventaire selon la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451), ou si cette ligne aérienne affecte d'autres intérêts dignes de protection (p. ex. en lien avec le tourisme ou les loisirs de proximité), il vaut mieux s'abstenir d'installer des lignes aériennes supplémentaires à cet endroit tant que cela ne se justifie pas par de bonnes raisons. Certes, il faut s'efforcer de regrouper les installations, mais dans la mesure du possible sur des sites peu sensibles.

Selon la deuxième phrase de l'al. 1, le regroupement des installations infrastructurales doit préserver les terres cultivables. Ceci s'applique aux terres cultivables en général, et plus particulièrement aux surfaces d'assolement. Les terres cultivables, voire les surfaces d'assolement, ne peuvent être utilisées qu'en cas de besoin justifié, et après évaluation des sites avec pesée complète des intérêts. Cette dernière doit bien entendu prendre en compte les autres intérêts pertinents en l'espèce (p. ex. protection de la nature).

Dans la mesure où il constitue un principe de planification, l'art. 24^{bis}, al. 1, LAT, ne peut servir de motif justifiant l'octroi d'une autorisation de construire. Il faut donc que chacune des installations infrastructurales en question ait sa propre base d'autorisation (p. ex. art. 24 LAT).

L'al. 2 indique, là encore au sens d'un principe de planification, que dès la planification d'une nouvelle infrastructure, il faut examiner la possibilité de respecter cet impératif de regroupement. Pour une nouvelle infrastructure, il faut donc dès que possible choisir une implantation susceptible de présenter des avantages pour une future utilisation supplémentaire. En général, c'est pendant la planification du projet par les autorités compétentes que la possibilité de lier des infrastructures avec d'autres utilisations est examinée. Les résultats de cet examen doivent être documentés.

Art. 32a^{bis}

Pour les installations solaires en façades dispensées d'autorisation, les dispositions applicables sont similaires à celles qui concernent les installations solaires placées sur un toit dispensées d'autorisation. Les installations solaires en façade ne nécessitent pas d'autorisation de construire et une procédure d'annonce peut être

suffisante dès lors qu'elles sont réputées être suffisamment adaptées aux façades (voir art. 18a, al. 1, deuxième phrase, LAT). L'art. 32a^{bis} précise les conditions à respecter pour que ces installations soient considérées comme suffisamment adaptées. Les autres dispositions de l'art. 18a LAT et de l'art. 32b OAT en lien avec l'art. 18a, al. 3, LAT concernant les installations solaires sur des biens culturels ou dans des sites naturels d'importance cantonale ou nationale sont applicables de surcroît. Les bâtiments se distinguent souvent beaucoup plus par leurs façades que par leurs toitures. La diversité des façades existantes fait qu'il est délicat de déterminer à quelles conditions une installation solaire est « suffisamment adaptée » selon le droit fédéral, et donc dispensée d'autorisation. Par souci de sécurité juridique et de planification, les prescriptions concernant la dispense d'autorisation pour les installations solaires en façade doivent être formulées de la manière la plus concrète possible dans l'OAT. Cette disposition doit permettre aux personnes qui appliquent le droit de décider si une installation solaire prévue doit être soumise à autorisation ou simplement à notification. Une installation solaire en façade est dispensée d'autorisation lorsqu'elle remplit l'une des conditions indiquées à l'al. 1 et l'ensemble des conditions indiquées à l'al. 2. Les prescriptions cantonales doivent en outre être respectées selon les al. 1, let. g, et 3 : d'une part, l'al. 1, let. g, permet aux cantons de définir d'autres critères pour les installations solaires suffisamment adaptées à l'intérieur des zones à bâtir. Les cantons peuvent ainsi compléter la liste figurant à l'al. 1. Mais d'autre part, les cantons peuvent aussi prévoir des exigences d'intégration plus poussées pour les installations solaires en façade au moyen de prescriptions d'aménagement cantonales ou communales liées à certaines zones. L'utilisation de l'énergie solaire ne doit toutefois pas être excessivement restreinte (voir al. 3).

Même en cas d'utilisation de la procédure d'annonce pour les installations solaires en façade, celles-ci doivent respecter les prescriptions de droit matériel de la législation sur l'environnement ou de la protection contre les incendies, par exemple.

L'al. 1 règle les cas dans lesquels les installations solaires en façades sont réputées être suffisamment adaptées. Il suffit qu'au moins l'un des critères énoncés aux lettres a à g soit rempli pour que la procédure d'annonce puisse être appliquée.

La let. a concerne les installations solaires formant une surface rectangulaire compacte contiguë⁸. Les installations solaires composées de plusieurs surfaces rectangulaires sont également visées à condition que ces surfaces se répètent de manière régulière. Par conséquent, elles ne peuvent pas être disposées avec des décalages sur la façade, et leur orientation ne peut pas varier. De même, l'écart entre les surfaces rectangulaires doit toujours avoir la même taille. Cette réglementation est un peu plus stricte que pour les toits puisqu'elle exige des surfaces rectangulaires. Cette forme est nécessaire pour garantir l'harmonie de la façade.

Selon la let. b, les installations solaires en façade sont suffisamment adaptées lorsqu'elles remplacent de manière uniforme des éléments de façades ou parties de construction (par exemple des éléments de revêtement) jusqu'ici uniformes. Les anciens éléments ou parties de construction sont ainsi remplacés par un ensemble d'aspect uniforme. Il n'est pas obligatoire de conserver la même teinte. En revanche, il n'est pas possible de remplacer des fenêtres par une installation solaire sans autorisation, les fenêtres jouant un rôle important dans l'hygiène de l'habitat.

⁸ Cette disposition impose des exigences en matière de géométrie des installations solaires, mais il est toujours possible de compléter les parties manquantes par des éléments factices d'aspect semblable aux modules solaires, mais qui ne produisent pas d'électricité.

La let. c réglemente les installations placées sur les pignons. Dans les toitures à deux pans, typiquement, la façade à double pente se termine vers le haut par un triangle formé par les deux arêtes du toit. Lorsque ce pignon en triangle est recouvert d'une installation solaire, cela produit généralement une grande harmonie visuelle. Dans certaines circonstances, il faut monter des éléments aveugles triangulaires vers le haut du toit.

Lorsqu'il est nécessaire de décomposer une installation solaire en éléments moins harmonieux, l'harmonie visuelle nécessaire pour assurer l'adaptation suffisante de l'installation peut également être obtenue en choisissant une installation solaire de la même teinte que la façade. Il suffit pour cela de choisir une teinte aussi proche que possible de celle des surfaces des façades existantes contiguës non recouvertes de panneaux solaires, d'autant que l'effet de la couleur peut varier en fonction du matériau utilisé. Ce point est précisé à la let. d. Les cadres peuvent être réalisés dans un autre matériau, mais leur couleur doit aussi être adaptée à la façade.

La let. e permet de monter des installations solaires en façade dans des zones d'activités sans avoir à demander d'autorisation. Dans le droit fédéral, le terme de « zone d'activités » est utilisé à l'art. 30a, al. 2, OAT. Il s'agit de zones réservées aux entreprises tertiaires, artisanales et industrielles (voir Modèles de géodonnées minimaux, domaine des plans d'affectation, documentation sur les modèles, code_HN 12). Les zones industrielles et artisanales délimitées par le droit cantonal sont en règle générale de telles zones d'activités économiques.

La let. f a pour but de motiver les autorités de planification à se préoccuper de la dispense d'autorisation pour les installations solaires en façade dès l'élaboration des plans d'affectation et à déterminer les conditions qui doivent être remplies pour que des installations solaires soient considérées comme suffisamment adaptées à la façade, et donc dispensées d'autorisation. Il est donc recommandé de formuler, dans les plans d'affectation, des prescriptions formelles et esthétiques pour les installations solaires en façade. Ces prescriptions peuvent aussi figurer dans les plans d'affectation de détail (p. ex. dans un plan d'aménagement, en fonction du droit cantonal).

La let. g délègue aux cantons la possibilité de définir par décret d'autres conditions à remplir pour que des installations solaires soient considérées comme suffisamment adaptées à la façade, et donc dispensées d'autorisation. Ils peuvent ainsi compléter la liste de l'al. 1. Cependant, compte tenu du principe de séparation entre le territoire constructible et non constructible, cette possibilité ne s'applique qu'aux bâtiments et installations situés à l'intérieur de la zone à bâtir.

L'al. 2 fixe les conditions supplémentaires qui doivent être remplies dans chacun des cas d'application de l'al. 1. Ces conditions sont cumulatives ; le droit cantonal peut prévoir des dispositions qui s'en écartent.

Selon la let. a, les installations solaires en façade ne doivent pas recouvrir des éléments de structure ou de décoration existants. Par éléments de structure ou de décoration, on entend par exemple les peintures de façade, les corniches, les moulures, les pilastres, les ornements, les piliers, les profilés ou les colombages apparents.

À la let. b, le critère « de face » signifie que l'angle de vue est perpendiculaire à la façade sur laquelle l'installation solaire est montée.

La let. c se réfère à l'art. 32a, al. 1, let. a, OAT. En plus de la distance maximale de 20 cm par rapport à la façade, il est exigé que les modules soient parallèles à celle-ci. Une modification de l'angle des modules par rapport à la façade n'est donc pas possible sans autorisation.

La let. d exige une couleur et un matériau uniformes, avec des surfaces peu réfléchissantes (comme le prescrit aussi l'art. 32a, al. 1, let. c, OAT). La couleur et les matériaux uniformes doivent être ceux de l'installation solaire en tant que telle. Cela signifie que les différents modules solaires et les éléments factices doivent avoir un aspect identique pour favoriser l'harmonie de la façade. Il n'est cependant pas exclu d'utiliser des matériaux différents : les cadres, notamment, peuvent être réalisés dans un autre matériau. Mais dans tous les cas, la couleur des cadres et des panneaux solaires ou des éléments factices doit être la même.

L'al. 3 reprend l'idée de l'art. 32a, al. 2, OAT qui concerne les installations solaires placées sur un toit. Il est toutefois plus difficile de respecter l'impératif d'une intégration suffisante des installations solaires pour les façades que pour les toitures. Il est donc justifié de définir, dans le droit cantonal ou communal, des exigences pour les installations solaires en façade allant au-delà de ce qui est prévu pour les installations solaires en toiture selon l'art. 32a, al. 2, OAT.

Selon l'al. 4, les règles de procédure prévues par l'art. 32a, al. 3, OAT s'appliquent aussi par analogie aux installations solaires dispensées d'autorisation suffisamment adaptées aux façades. Ces projets doivent être annoncés avant le début des travaux à l'autorité délivrant les autorisations de construire ou à une autre autorité déclarée compétente par la législation cantonale pour recevoir les annonces. Le droit cantonal doit en outre déterminer le délai ainsi que les plans et documents qui doivent être joints à l'annonce.

Que ce soit du point de vue de la procédure ou des travaux, il n'y a aucun intérêt à dissocier les installations solaires en façades des dossiers de nouvelles constructions ou de transformation qui de toute façon sont soumis à une procédure d'autorisation de construire pour traiter ces installations dans une procédure d'annonce distincte. Même si une installation solaire peut en soi être construite sans autorisation, elle doit, conformément au principe de coordination énoncé à l'art. 25a LAT, être examinée et autorisée conjointement avec la partie soumise à autorisation. Ce principe s'applique aussi bien aux installations sur les toits qu'aux installations en façades.

Art. 32c

L'éligibilité des installations solaires indépendantes hors zone à bâtir à l'obtention d'une autorisation est désormais régie à l'art. 24^{ter} LAT et à l'art. 32d. L'art. 32c ne porte plus que sur les installations solaires hors de la zone à bâtir qui ne sont pas indépendantes, mais forment une unité visuelle avec des constructions ou des installations qui existent légalement et dont l'existence à long terme est vraisemblable.

L'art. 32c, al. 1, remplace l'ancienne let. a. Cette disposition expose les conditions auxquelles les installations solaires non indépendantes, raccordées au réseau électrique et situées hors de la zone à bâtir, *peuvent* être autorisées comme étant imposées par leur destination. On ne peut donc pas dans tous les cas considérer comme acquis que l'installation est imposée par sa destination. Au contraire, il faut dans chaque cas concret procéder, conformément à l'art. 24 LAT, à une évaluation du

site avec pesée complète des intérêts afin de prouver que l'installation est bien imposée par sa destination. Dans les zones protégées, en particulier, les autorités compétentes en matière d'autorisation peuvent, à l'issue de la pesée des intérêts, parvenir à la conclusion que l'installation n'est pas imposée par sa destination à l'emplacement examiné.

Les installations solaires forment notamment une unité visuelle avec des constructions ou des installations lorsqu'elles sont reliées les unes aux autres ou qu'elles sont d'un seul tenant. L'idée qui motive cette disposition est qu'il doit être possible d'utiliser des constructions ou des installations existantes pour produire de l'énergie. On peut citer comme exemples les installations solaires placées sur des barrages ou des parois antibruit. Les installations solaires sur des toits, des balustrades, des façades ou des clôtures en dehors de la zone à bâtir sont d'autres possibilités lorsqu'elles ne sont pas dispensées d'autorisation. L'al. 1 rappelle en outre que les constructions ou installations avec lesquelles les installations solaires non indépendantes forment une unité visuelle doivent exister légalement pour que les installations solaires soient considérées comme imposées par leur destination. En outre, ces constructions et installations doivent être susceptibles d'exister à long terme.

Les installations solaires non indépendantes doivent être raccordées au réseau électrique. Cette condition doit déjà être remplie selon le droit en vigueur. L'art. 32c ne s'applique donc pas aux installations solaires thermiques qui produisent de la chaleur.

L'art. 32c ne comporte pas de dispositions pour les installations destinées au raccordement électrique des installations solaires évoquées dans cet article. Il en va de même des éventuelles installations de stockage associées à ces installations solaires. L'éligibilité de ces installations à l'obtention d'une autorisation ne doit donc pas s'apprécier selon cette disposition, mais selon l'état de fait examiné pour l'autorisation. Par ailleurs, pour les installations électriques, y compris les stations de transformation, c'est la Confédération qui est compétente, tandis que les cantons et les communes sont compétents pour les installations de stockage.

Art. 32d

L'art. 32d est la disposition d'exécution relative à l'art. 24^{ter} LAT. Ces deux articles règlent les conditions d'obtention des dérogations pour les installations solaires qui ne revêtent pas un intérêt national lorsqu'on prévoit de les placer sur des espaces libres situés en dehors de la zone à bâtir. C'est pourquoi elles sont appelées « installations solaires indépendantes », ce qui sert aussi à les distinguer des installations solaires non indépendantes selon l'art. 32c. Les règles d'autorisation des installations solaires revêtant un intérêt national figurent quant à elles dans la loi sur l'énergie du 30 septembre 2016 (LEne ; RS 730.0) et dans l'ordonnance sur l'énergie du 1^{er} novembre 2017 (RS 730.01).

L'al. 1 de l'article 32d renvoie donc de manière générale à l'art. 24^{ter} LAT pour le critère de l'implantation imposée par la destination des installations solaires indépendantes hors zone à bâtir qui ne revêtent pas un intérêt national, critère qui conditionne l'autorisation. Cette disposition fait toutefois une distinction entre les installations se trouvant sur des surfaces agricoles utiles ou en dehors.

Si les installations se trouvent en dehors des surfaces agricoles utiles, alors, conformément à l'art. 24^{ter}, al. 1, LAT, elles sont considérées comme des constructions dont l'implantation est imposée par leur destination si elles sont construites dans

des zones peu sensibles ou dans des zones dans lesquelles se trouvent déjà d'autres constructions et installations (art. 24^{ter}, al. 1, let. a, LAT) et elles peuvent être équipées et raccordées au réseau à un coût raisonnable par rapport à leur puissance (art. 24^{ter}, al. 1, let. b, LAT).

Les installations solaires situées sur des surfaces agricoles (installations dites agrivoltaïques) sont considérées comme des constructions dont l'implantation est imposée par leur destination si outre la production d'électricité, ces installations ne portent pas préjudice aux intérêts liés à l'agriculture et ont des effets positifs sur la production agricole (art. 24^{ter}, al. 2, let. a, LAT), ou si elles sont utilisées à des fins de recherche ou d'essais agricoles (art. 24^{ter}, al. 2, let. b, LAT).

Les notions juridiques utilisées dans les dispositions mentionnées sont parfois imprécises (p. ex. « zones peu sensibles », « raccordées au réseau à un coût raisonnable », « effets positifs sur la production agricole ») et nécessitent une interprétation au cas par cas. La pratique et la jurisprudence développeront les éléments de concrétisation correspondants. Cependant, il est utile de fournir dès à présent certaines indications d'application de ces notions pour aider à rendre l'exécution uniforme. Les explications qui suivent doivent être comprises comme autant de points de repère en ce sens.

Comme évoqué plus haut, les installations solaires indépendantes qui ne revêtent pas un intérêt national et qui sont situées hors des surfaces agricoles utiles doivent être construites dans des zones peu sensibles ou dans des zones dans lesquelles se trouvent déjà d'autres constructions et installations pour pouvoir être considérées comme des constructions dont l'implantation est imposée par la destination (cf. art. 24^{ter}, al. 1, let. a, LAT). Les zones peu sensibles peuvent être par exemple des zones contiguës à des zones à bâtir, des surfaces résiduelles dans des zones non constructibles spéciales (p. ex. des zones agricoles spéciales selon l'art. 16a, al. 3, LAT, des surfaces ne pouvant être utilisées pour le tourisme dans des zones touristiques, des zones spéciales pour stations d'épuration des eaux usées) ou des surfaces situées à proximité d'installations infrastructurelles légalement construites qui ne peuvent pas être utilisées pour l'agriculture (p. ex. des surfaces non utilisées près des entrées et des sorties d'autoroutes). La situation concrète doit être appréciée au cas par cas. En revanche, les surfaces agricoles utiles, les surfaces d'assolement, la forêt, les zones de protection des eaux, les espaces réservés aux eaux ou les aires protégées ne peuvent en aucun cas entrer dans cette catégorie. Sont notamment considérés comme aires protégées les biotopes d'importance nationale (voir art. 18a LPN), les milieux naturels (hauts marais et marais de transition, bas marais, zones alluviales, sites de reproduction de batraciens, prairies et pâturages secs) définis dans les inventaires nationaux de biotopes (voir art. 18, al. 1^{bis}, LPN), les biotopes d'importance régionale et locale (art. 18b LPN) ainsi que les réserves de sauvagine et d'oiseaux migrateurs prévues à l'art. 11 de la loi du 20 juillet 1986 sur la chasse (RS 922.0). Pour autant, il ne suffit pas qu'aucune disposition spéciale de protection ne soit prévue pour une zone pour que cette dernière soit considérée comme peu sensible. Une zone peut être considérée comme comprenant déjà d'autres constructions et installations lorsqu'on y trouve déjà de grandes infrastructures portant atteinte au paysage, comme des routes, des voies ferrées, des remontées mécaniques ou des barrages.

Le critère du raccordement au réseau à un coût raisonnable nécessite d'examiner si le coût de desserte et de raccordement au réseau électrique est approprié au regard de la puissance de l'installation prévue (art. 24^{ter}, al. 1, let. b, LAT). On peut

par exemple parler de coût approprié lorsqu'il suffit d'étendre tout au plus ponctuellement l'infrastructure de transport existante et que le raccordement au réseau ne nécessite que des opérations techniques et un investissement financier raisonnables.

Pour évaluer si des installations solaires indépendantes sur des surfaces agricoles utiles ont des effets positifs sur la production agricole, et peuvent donc être considérées comme des constructions dont l'implantation est imposée par leur destination (art. 24^{ter}, al. 2, let. a, LAT), on peut examiner si ces installations apportent à la production végétale ou aux plantations horticoles une protection supplémentaire contre les intempéries, ce qui est un argument en leur faveur. Comme les bâches ou les filets de protection, les installations solaires peuvent protéger des fortes pluies ou de la grêle, mais aussi du vent, et leur ombre peut éviter une exposition trop forte au soleil. Dans tous les cas, il est impératif que les surfaces agricoles utiles soient préservées. Par ailleurs, sur les surfaces d'assolement, il faut s'assurer de préserver intégralement, voire d'améliorer, le potentiel de rendement et la possibilité d'une exploitation mécanisée. En revanche, un avantage purement financier ne suffit pas à caractériser une implantation comme étant imposée par la destination de l'installation.

Les al. 2 et 3 correspondent à ceux de l'art. 32c OAT. Concernant l'obligation de planification prévue à l'al. 2 : selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'obligation d'effectuer une étude de l'impact sur l'environnement pour une installation peut indiquer que celle-ci requiert une planification (voir p. ex. arrêt 1C_141/2022 du 2 mai 2022, consid. 3.4). Cette obligation concerne notamment les installations photovoltaïques d'une puissance installée supérieure à 5 MW qui ne sont pas fixées sur des bâtiments (cf. annexe 21.9 de l'ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement [OEIE ; RS 814.011]). Comme zones d'affectation pouvant leur convenir, on peut envisager les zones non constructibles selon l'art. 18, al. 1, en lien avec l'al. 1^{bis}, LAT.

Comme dans l'art. 32c, l'al. 3 exige ici aussi une pesée des intérêts complète (voir pour le détail l'art. 3 OAT). Dans le cas des installations solaires indépendantes placées dans des objets inscrits à l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (IFP) ou à l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS), le paysage ou le lieu doit être ménagé le plus possible (art. 6, al. 1, LPN). En cas de dérogation à cet impératif de conservation intacte au sens des inventaires, une pesée des intérêts préstructurée doit être effectuée lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération (cf. art. 6, al. 2, LPN).

L'al. 4 met en œuvre la réglementation figurant à l'art. 24^{ter}, al. 3, LAT, selon laquelle les installations solaires visées à l'art. 24^{ter} LAT doivent être démontées lors de leur mise hors service et la situation d'origine rétablie. Cette mise en œuvre prend la forme d'un mandat législatif donné aux cantons pour régler les compétences et les procédures d'exécution par substitution liées à cette obligation de démantèlement. Un canton pourrait par exemple créer une base légale prescrivant qu'une autorisation de construire ne puisse être accordée pour une installation solaire de ce type qu'à la condition qu'il existe une garantie bancaire ou une sûreté équivalente pour les coûts de démantèlement. Par ailleurs, la législation pourrait prévoir que l'autorisation de construire ne peut être accordée qu'une fois que le requérant ou le futur exploitant de l'installation solaire s'est engagé par contrat à procéder au démantèlement et au rétablissement de la situation initiale après la mise hors service définitive de l'installation. Là encore, cette obligation contractuelle devrait être assortie de sûretés financières, par exemple d'une garantie bancaire. Enfin, l'exploitant de l'installation solaire

pourrait être obligé par la loi à constituer dans son bilan des provisions sur ses bénéfices annuels destinées à couvrir les coûts de démontage, ou à cotiser à un fonds de démantèlement, comme cela se fait dans le domaine de l'énergie nucléaire avec les fonds de désaffectation (art. 77, al. 1 et 3, de la loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire [LEnu; RS 732.1]). Il serait préférable d'opter pour des mesures de sûreté garantissant le financement du démantèlement et le rétablissement de l'état initial y compris en cas de faillite de l'exploitant.

Comme l'art. 32c pour les installations solaires non indépendantes en dehors de la zone à bâtir, l'art. 32d ne comporte pas de dispositions pour les installations destinées au raccordement électrique des installations solaires évoquées dans cet article ni des éventuels dispositifs de stockage associés. Pour l'autorisation des installations de ce type, on peut se référer aux explications portant sur l'art. 32c.

Art. 32e

L'art. 32e porte le titre « Installations destinées à l'utilisation de l'énergie issue de la biomasse (art. 24^{quater} LAT) ». Cette disposition concerne l'éligibilité à l'obtention d'une autorisation des installations de biomasse dont l'implantation est imposée par la destination en dehors de la zone à bâtir, qui est l'un des domaines réglementés par l'art. 24^{quater} LAT ; les dispositions d'exécution concernant les installations destinées à transformer de l'énergie renouvelable en hydrogène, en méthane ou en d'autres hydrocarbures synthétiques figurent à l'art. 32f.

Les précisions quant aux dispositions concernant les installations de biomasse de l'art. 24^{quater} LAT ont été motivées uniquement par les installations de biogaz, c'est-à-dire par les installations produisant du méthane à partir de biomasse méthanisable. Voir à ce propos l'art. 24^{quater}, al. 2, let. a, LAT, qui pour ce type d'installations accorde une attention particulière aux dispositifs existants de raccordement au gaz. Le potentiel du bois provenant de Suisse étant limité, et d'éventuelles importations de bois n'étant pas souhaitables, le Conseil fédéral ne juge pas utile d'étendre cette disposition aux installations destinées à l'utilisation de l'énergie issue de la biomasse ligneuse. Les installations destinées à l'utilisation de l'énergie issue de la biomasse ne sont admissibles en dehors des zones constructibles que si elles produisent de la chaleur et que les conditions mentionnées à l'art. 16a, al. 1^{bis}, LAT, en lien avec l'art. 34a, al. 1^{bis}, OAT, sont remplies.

L'al. 1 précise, suivant l'art. 24^{quater} LAT, à quelles conditions les installations non agricoles destinées à l'utilisation de l'énergie issue de la biomasse méthanisable peuvent être autorisées comme étant imposées par leur destination. La formulation employée, « peuvent (...) être autorisées comme étant imposées par leur destination », exprime que la pesée des intérêts réalisée dans chaque cas peut aussi aboutir à un autre résultat. Les conditions précisées aux lettres a à c doivent être toutes remplies pour qu'une installation de biogaz de ce type puisse être autorisée en dehors de la zone à bâtir comme étant imposée par sa destination.

La notion de « site peu sensible » figurant à la let. a a déjà été détaillée dans le commentaire de l'art. 32d. Il est toutefois aussi possible de placer une installation de biogaz à côté d'infrastructures qui existent déjà légalement, comme des stations d'épuration ou des postes de transformation. Un emplacement situé à côté d'une route ne suffira toutefois pas à remplir la condition énoncée à la let. a. Dans certaines circonstances, le choix d'un emplacement pour une installation de biogaz peut aussi être limité par le droit de l'environnement. Reste à mentionner qu'une installation de

biogaz non conforme à l'affectation de la zone jouxtant des bâtiments agricoles peut être considérée dans certains cas particuliers comme imposée par sa destination lorsque son emplacement se trouve dans une zone peu sensible et que les autres conditions énumérées à l'al. 1 sont remplies.

La let. b précise le critère du raccordement de l'installation, différent selon le type d'énergie produite. Si c'est du gaz qui est produit, alors il doit y avoir à proximité du site une conduite dans laquelle il peut être injecté. Si c'est une installation de biogaz qui produit de l'électricité, il faut qu'il y ait sur le site non seulement une possibilité d'injection dans le réseau électrique, mais aussi une possibilité d'utilisation efficace de la chaleur produite.

La let. c précise que les infrastructures routières nécessaires à l'exploitation de l'installation de biogaz concernée doivent être présentes. Une route d'accès doit déjà permettre, dans son état actuel, le trafic occasionné par la construction et l'entretien de l'installation.

L'al. 2 permet, en cas de besoin avéré de stockage temporaire de matières premières ou de produits finis (déchets et résidus biogènes ; voir la let. a), de pouvoir utiliser des sites en dehors des zones à bâtir. Il faut toutefois que le site hors zone à bâtir soit nettement plus avantageux qu'un site situé dans des zones à bâtir ou des zones spéciales (voir let. b). C'est par exemple le cas lorsque cela permet d'éviter des trajets supplémentaires considérables, ou lorsqu'on n'utilise que de petites surfaces pour un temps limité. De plus, le site de stockage temporaire en dehors de la zone à bâtir ne peut être considéré comme nettement plus avantageux que s'il se trouve dans une zone peu sensible ou qu'il jouxte une infrastructure construite légalement. S'il ne s'agit pas de stockage temporaire, mais durable, notamment de produits finis, l'al. 2 ne s'applique pas. Afin d'éviter des entrepôts indésirables lors de la mise hors service de l'installation de biogaz, il est recommandé d'imposer leur démantèlement, par exemple en faisant figurer cette obligation dans l'autorisation de construire de l'installation en l'espèce.

L'obligation de planification des installations destinées à l'utilisation de l'énergie issue de la biomasse, prévue à l'al. 3, reprend le seuil de 45 000 tonnes fixé par le législateur pour les installations de biomasse agricoles. L'article 32e concernant uniquement les installations destinées à l'utilisation de l'énergie issue de la biomasse méthanisable, cette valeur se limite à ce substrat. Comme zones d'affectation susceptibles de convenir aux installations de biomasse soumises à l'obligation de planification et dont l'emplacement est imposé par la destination selon l'art. 32e, on peut envisager les zones non constructibles selon l'art. 18, al. 1, en lien avec l'al. 1^{bis} LAT.

La mention de la nécessité de procéder à une pesée des intérêts à l'al. 4 va dans le même sens que les autres dispositions à ce sujet (voir aussi art. 32d, al. 3). Lors de cette pesée des intérêts, une attention particulière doit être portée à la protection du paysage, de la nature et des terres cultivables (y compris, le cas échéant, des surfaces d'assolement). Si un emplacement prévu se trouve dans un objet inscrit à l'IFP ou à l'ISOS, le paysage ou le lieu doit être ménagé le plus possible (art. 6, al. 1, LPN). En cas de dérogation à cet impératif de conservation intacte au sens des inventaires, une pesée des intérêts préstructurée doit être effectuée lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération (cf. art. 6, al. 2, LPN).

Art. 32f

L'article 32f précise l'article 24^{quater} LAT, qui se rapporte aux installations destinées à transformer des énergies renouvelables en hydrogène, en méthane ou en d'autres hydrocarbures synthétiques en dehors des zones à bâtir. Pour que l'implantation de ces installations soit considérée comme imposée par leur destination, et donc autorisée, il faut là encore qu'elles se trouvent dans des zones peu sensibles ou dans des zones qui subissent déjà des atteintes importantes. Ces notions ont déjà été commentées à l'art. 32d. De plus, les installations de transformation doivent être raccordées à des installations de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et être desservies pour l'évacuation de l'hydrogène, respectivement des agents énergétiques synthétiques générés.

Comme les articles 32c et 32d, l'article 32f ne comporte pas de dispositions concernant les installations de raccordement électrique des installations de transformation ni les éventuels dispositifs de stockage associés. Des installations de ce type peuvent être admises sur la base de l'art. 24 LAT, la Confédération étant compétente pour les installations électriques avec stations de transformation, les cantons et les communes étant compétents pour les installations de stockage.

La loi ne contient pas de repère pour déterminer le seuil de l'obligation de planification pour les installations de transformation. Par analogie avec le seuil prévu pour les constructions et installations destinées à la culture maraîchère et à l'horticulture hors sol, qui est de 5000 m² de surface occupée (art. 37 OAT), cette même valeur est reprise à l'al. 2 pour déterminer à partir de quand les installations de transformation requièrent une planification. Si l'installation de transformation est prévue en même temps qu'une nouvelle installation de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables, alors le seuil de la planification obligatoire est atteint dès lors que ces deux installations réunies occupent une surface de 5000 m². Si l'installation de production d'électricité requiert déjà à elle seule une planification, l'installation de transformation qui lui est raccordée doit être prise en compte dans le plan d'affectation de l'installation de production afin de permettre une approche globale de l'aménagement. Comme zones d'affectation hors de la zone à bâtir pouvant convenir aux installations de transformation, on peut envisager les zones non constructibles selon l'art. 18, al. 1, en lien avec l'al. 1^{bis} LAT. Pour la pesée des intérêts complète prévue à l'al. 3, on peut se référer aux explications portant sur l'art. 32e, al. 4.

Art. 32g

Le point de départ de l'art. 24^{quinquies} LAT est l'insécurité créée par la législation antérieure sur la question de savoir si une conduite de réseau thermique pouvait être autorisée hors de la zone à bâtir si le tracé le plus court l'exigeait. L'article 32g, al. 1, fait la lumière sur ce point. Une conduite de ce type hors de la zone à bâtir peut être autorisée comme étant imposée par sa destination lorsque le tracé est aussi direct que possible et que cela permet ainsi une utilisation plus efficace de l'énergie, par exemple en réduisant les pertes d'énergie.

Cette règle peut en particulier profiter aux conduites qui transportent de l'énergie destinée à chauffer ou à refroidir. En revanche, les installations de préparation et de stockage de la chaleur ou du froid transporté n'entrent pas dans le champ d'application de l'art. 32g. Il en va de même des raccordements de constructions et d'installations

hors zones à bâtir aux conduites des réseaux thermiques. L'éligibilité de ces installations à l'obtention d'une autorisation doit être évaluée selon les critères définis à l'art. 16a ou 24 ss. LAT.

Dans ces cas aussi, la pesée complète des intérêts s'impose (al. 2). L'autorisation de conduites de réseaux thermiques en dehors des zones à bâtir ne peut pas être envisagée lorsque ces installations seraient placées dans des zones protégées, dans la forêt, dans des zones de protection des eaux ou dans des espaces réservés aux eaux, ou qu'elles porteraient atteinte aux surfaces d'assolement. Afin de protéger le paysage, les conduites de réseaux thermiques doivent dans la mesure du possible être souterraines. Du reste, pour la pesée des intérêts, on peut se référer aux explications portant sur l'art. 32d, al. 3, et 32e, al. 3.

Art. 32h

L'article 24^{bis} LAT pose à la première phrase du premier alinéa le principe du regroupement des installations infrastructurelles (voir sur ce point les commentaires relatifs à l'art. 32^{bis}). Il aborde par ailleurs diverses questions liées aux installations de télécommunication mobile en dehors des zones à bâtir. Les al. 2 et 3 règlent les cas dans lesquels les installations de télécommunication mobile hors zone à bâtir doivent être considérées comme des installations dont l'emplacement est imposé par la destination. La deuxième phrase de l'al. 1 charge en outre le Conseil fédéral de fixer les conditions auxquelles les installations de télécommunication mobile aménagées sur des installations infrastructurelles existantes ou nouvelles doivent être considérées comme des installations dont l'emplacement est imposé par leur destination.

Selon l'al. 1, cette condition est remplie lorsque les installations de télécommunication mobile nécessaires sont intégrées dans un pylône à haute tension ou intégrées d'une autre manière à la silhouette d'une infrastructure existante ou nouvelle. Les antennes de téléphonie mobile sont nécessaires en dehors des zones à bâtir lorsqu'elles répondent à un besoin prouvé (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_547/2022 du 19 mars 2024, consid. 4.4., avec référence à l'arrêt 1A.162/2004 du 3 mai 2005, consid. 4). Parmi les silhouettes typiques d'infrastructures dans lesquelles des antennes de téléphonie mobile peuvent s'intégrer figurent par exemple les mâts de caténaires et les lignes de contact des voies ferrées. L'aspect déterminant n'est pas tant la forme géométrique de la silhouette que la façon dont l'œil perçoit l'ensemble. Si une antenne de téléphonie mobile doit être intégrée à une nouvelle infrastructure, cette dernière doit être recevable au regard de l'état de fait examiné pour l'autorisation. La deuxième phrase a pour but de garantir qu'au moment où l'infrastructure dans laquelle l'antenne de téléphonie mobile est intégrée doit être déconstruite, l'installation de téléphonie intégrée sera elle aussi retirée.

L'al. 1 ne signifie pas que les installations de télécommunication mobile soient globalement interdites en dehors de silhouettes de ce type. Pour ces cas, les al. 2 et 3 de l'art. 24^{bis} LAT offrent souvent des marges de manœuvre considérables.

On retrouve à l'al. 2 la mention habituelle de la pesée complète des intérêts.

Art. 33

La section 4 comportait jusqu'ici un unique article, l'art. 33, et était donc dépourvue de titre. Le nouvel art. 33a étant venu s'ajouter, le titre de la section doit être modifié. L'ancien titre de la section est désormais le titre de l'art. 33.

Art. 33a

L'art. 8c, al. 1, let. b LAT et l'art. 18^{bis} LAT distinguent les mesures de compensation et d'amélioration. Les deux sont étroitement liées. En particulier, la somme totale des utilisations à compenser, d'une part, et d'autre part les mesures de compensation et d'amélioration doivent entraîner une amélioration de la situation globale au regard des buts et principes de l'aménagement du territoire dans le territoire en question (art. 8c, al. 1, let. a, LAT).

L'al. 1 rassemble les aspects réglementaires énoncés à l'art. 8c, al. 1, et ceux de l'art. 18^{bis}, al. 1. La mention des objectifs et principes de l'aménagement du territoire signifie en particulier qu'il convient d'accorder le poids nécessaire aux principes découlant du principe de séparation. Cela signifie aussi que toute intensification des utilisations qui ne sont ni conformes à l'affectation de la zone, ni imposées par leur destination, doit être contrebalancée par des mesures de compensation et d'amélioration suffisantes.

Il y a quelques années, un canton avait pour projet de construire un nouvel immeuble dans un hameau. À proximité, sur une vaste surface, se trouvaient des serres inutilisées d'un volume important. Aussi semblerait-il que la démolition de ces serres suffise pour garantir les conditions de la réalisation du projet de construction (compensation des surfaces et amélioration de la situation globale). Or, cela irait à l'encontre du principe de séparation que de remplacer des serres désaffectées par des immeubles d'habitation de surface et de volume équivalents. En effet, des immeubles d'habitation entraînent une utilisation plus intensive de l'espace que des serres désaffectées. Il faudrait donc que la construction soit significativement surcompensée. Quant à savoir si le critère de l'amélioration globale de la situation est réellement rempli, une appréciation au cas par cas s'impose. L'autorité en charge des autorisations de construire tranche sur la base des dispositions du plan directeur cantonal et de la zone non constructible concernée, avec utilisations soumises à compensation selon l'art. 18^{bis} LAT. Estimer si les conditions sont remplies est une question juridique (art. 18^{bis}, al. 4, LAT).

L'al. 2 traite séparément de la compensation liée aux fins de construction. Elle clarifie la situation à deux égards :

- dans l'intérêt de l'agriculture, il faut s'assurer que les terres agricoles utilisées soient compensées. Cette compensation devant être au moins équivalente, il est donc clair que les surfaces d'assolement (les terres agricoles les plus fertiles) doivent être compensées par des surfaces d'assolement.
- Par ailleurs, les mesures de compensation doivent garantir que le volume bâti hors sol résultant de l'utilisation supplémentaire autorisée soit intégralement compensé. Ces mesures d'allègement substantielles sont indispensables pour que la flexibilité permise par la méthode territoriale reste compatible avec le principe de séparation entre zones constructibles et zones non constructibles ainsi qu'avec les objectifs et principes de l'aménagement du territoire. Si à titre exceptionnel, il est dérogé au principe de compensation intégrale du volume, il doit y avoir des raisons objectives découlant de la planification concrète, que la collectivité publique responsable de la planification devra établir. Le volume bâti souterrain nouvellement créé représente rarement une gêne, et n'est donc pas abordé par l'al. 2. Il s'agit aussi de créer une incitation à réaliser les extensions sous terre lorsque cela est possible.

Du reste, de par la nature même de la pesée complète des intérêts prévue, il n'est pas possible de fournir des instructions précises quant à la façon dont cette pesée doit être effectuée au cas par cas.

L'al. 3 a pour but d'éviter que suite à des déficits de mise en œuvre, les utilisations soumises à compensation soient au final réalisées, mais pas les mesures de compensation et d'amélioration.

Art. 34a

Le critère selon lequel les bâtiments et installations de production d'énergie à partir de la biomasse doivent être *subordonnés* à l'exploitation agricole doit être supprimé en raison de la révision de l'art. 16a, al. 1^{bis}, LAT. Le principe selon lequel l'installation doit faire partie d'une exploitation agricole est toutefois maintenu.

Art. 38a

L'art. 38a OAT est la disposition d'exécution de l'art. 16, al. 5, LAT, selon laquelle le Conseil fédéral définit dans quels cas en dehors des zones à bâtir les dispositions de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01) peuvent être assouplies concernant les immissions olfactives et sonores provenant de l'agriculture ou de la production horticole, de manière à garantir la priorité de l'agriculture (art. 16, al. 4, LAT). L'al. 1 a valeur de clause générale disposant que l'autorité compétente accorde des allègements à l'intérieur de la zone agricole, pour autant que les intérêts de l'agriculture l'emportent sur l'intérêt du respect de la distance minimale de protection contre les odeurs ou des dispositions relatives à la protection contre le bruit.

En ce qui concerne la distance minimale de protection contre les odeurs, selon la pratique actuelle à l'intérieur de la zone agricole, elle est égale à la moitié de la distance minimale devant être respectée par rapport aux zones constructibles à usage d'habitation jouxtant le terrain (voir par ex. l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_113/2022 du 13 avril 2023, consid. 6.2). L'autorité compétente doit pouvoir assouplir cette règle en prescrivant des distances minimales inférieures.

Dans ce contexte, il faut rappeler qu'avant d'accorder des assouplissements, toutes les mesures techniques et de fonctionnement permettant de réduire les immissions doivent avoir été examinées. Moins ces mesures restreignent l'agriculture, plus les améliorations ainsi obtenues sont significatives, et plus il est justifié de ne pas accorder d'assouplissements. En outre, ces assouplissements doivent être proportionnés. On ne saurait considérer qu'un infime préjudice pour l'agriculture justifie que l'on impose aux personnes concernées des nuisances supplémentaires significatives.

L'al. 2 cite des configurations dans lesquelles les intérêts de l'agriculture prévalent systématiquement. Selon la let. a, c'est le cas lorsque l'usage d'habitation concerné est postérieur à l'usage agricole : un usage agricole déjà existant, avec les immissions que cela entraîne, ne doit pas être gêné, voire rendu impossible par un usage d'habitation survenu ultérieurement. Selon la let. b, l'agriculture a par ailleurs toujours la priorité lorsque le logement concerné a été autorisé en tant que logement agricole. On peut citer l'exemple d'un bâtiment d'habitation agricole autorisé comme logement pour la génération sortante, puis sorti du champ d'application de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR ; RS 211.412.11) (morcellement), et désormais utilisé à des fins d'habitation non agricole. Les habitants de ce type

d'habitation rurale, qui ne travaillent pas dans l'agriculture, sont tenus d'accepter de tels assouplissements. Selon la let. c, les intérêts de l'agriculture prévalent dès lors que le logement concerné fait partie de l'exploitation agricole dont émanent les nuisances. C'est le cas notamment lorsque le logement faisant partie, de par sa fonction, de l'exploitation agricole (du moins du point de vue du droit de l'aménagement du territoire) n'est temporairement pas nécessaire (par exemple, une habitation rurale occupée par des locataires qui ne travaillent pas dans l'agriculture à une époque où il n'y a pas de génération sortante).

Selon l'al. 3, si les personnes concernées par les immissions acceptent les allègements, cela peut être considéré par l'autorité compétente comme un indice que les intérêts de l'agriculture prévalent. À la différence de l'al. 2, une pesée des intérêts est effectuée ici. Cependant, il existe ici de plein droit un indice selon lequel les intérêts de l'agriculture prévalent. Dans l'affaire sur laquelle le Tribunal fédéral a eu à statuer pour l'arrêt 1C_462/2022 du 15 janvier 2024, la recourante faisait valoir que la distance minimale n'était pas respectée par rapport à un bâtiment tiers dont les locataires ne déposaient pas eux-mêmes de recours. Dans de telles configurations, il est possible désormais d'interroger les personnes pour savoir si elles acceptent les assouplissements envisagés. Si elles les acceptent, cela indique que les intérêts de l'agriculture prévalent. Dans tous les cas, les assouplissements acceptés doivent être ordonnés par l'autorité compétente. Un éventuel recourant est donc libre de prouver que dans ce cas présent, l'intérêt du respect des dispositions environnementales prévaut, en dépit de l'indice contraire.

En cas de plainte contre les odeurs ou le bruit, en cas de non-respect éventuel des dispositions relatives aux odeurs ou au bruit ou en cas d'allègements envisagés, les autorités d'exécution doivent, selon l'al. 4, d'abord vérifier si l'usage non agricole touché par les immissions existe légalement (let. a) et s'il n'y a pas de motifs de révision pour l'autorisation de l'usage à des fins non agricoles (let. b). La let. a s'explique par le fait que souvent, l'autorisation nécessaire aux utilisations non agricoles en dehors de la zone à bâtir fait défaut, et que cette autorisation ne peut être délivrée a posteriori sans que l'autorisation qui existait soit devenue caduque parce que les conditions d'autorisation ne sont plus remplies (voir par ex. art. 40, al. 5, OAT ou art. 42b, al. 7, OAT). Selon la let. b, il faut en outre examiner s'il y a des motifs qui justifieraient de réexaminer l'autorisation de l'usage à des fins non agricoles qui avait force de chose jugée. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une décision exécutoire peut être révoquée si la bonne application du droit objectif prévaut sur la préservation de la sécurité juridique et de la protection de la confiance.

L'al. 5 est à comprendre dans le contexte suivant : si une construction ou une installation hors de la zone à bâtir est affectée à un usage qui nécessite une protection (plus élevée) du point de vue du droit de l'environnement face aux immissions agricoles, alors une autorisation de construire sera systématiquement nécessaire. L'al. 5 dispose que cette autorisation devient caduque si un conflit avec des émissions olfactives ou sonores provenant de l'agriculture survient ultérieurement. Si quelqu'un, par exemple, a obtenu une autorisation sur la base de l'art. 39, al. 2, OAT pour utiliser une ancienne étable comme simple maison de vacances, cette personne devra éventuellement restreindre son utilisation si par la suite, des émissions olfactives ou sonores significatives provenant de l'agriculture sont constatées. Cela s'explique par le fait que l'autorisation d'utiliser l'étable comme habitation est déclarée caduque si cela est nécessaire pour résoudre le conflit. Il ne semble pas nécessaire de l'imposer d'office : l'étable peut continuer à être habitée tant que ses occupants acceptent les immissions, à moins que les valeurs limites d'immissions ne soient dépassées

dans des proportions dangereuses pour la santé. Dans ce cas, une intervention d'office serait nécessaire.

Art. 39

La disposition concernant les territoires à habitat traditionnellement dispersé étant passée de l'ordonnance à la loi, l'al. 1 de l'art. 39 OAT doit être supprimé, et le titre doit être modifié.

L'al. 3 doit être adapté au nouveau libellé de l'art. 24d, al. 3, let. b, LAT. Les deux dispositions avaient déjà un sens identique jusqu'ici, et il serait peu judicieux d'utiliser à l'avenir des libellés différents.

Désormais, l'environnement doit être expressément intégré dans l'analyse.

Art. 42

La modification du titre de l'art. 24c LAT a créé une base légale pour la reformulation du champ d'application de cette disposition prévue conformément à l'art. 41 de l'*Raumplanungsverordnung* vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) (voir à ce sujet la révision partielle de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, rapport explicatif, octobre 2012, p. 7 s.). Il convient donc de modifier l'art. 41 RPV.

La modification proposée à l'al. 3, let. a, répond à la motion 23.3717 du conseiller national Burgherr, « Transformation des bâtiments agricoles. Accroître la marge de manœuvre ». Les bâtiments d'habitation agricoles traditionnels varient fortement d'une région à l'autre. Lorsque des bâtiments d'habitation relevant de l'ancien droit sont entièrement viabilisés, et qu'il est garanti que leur affectation originelle comme résidence principale restera préservée, on peut augmenter la superficie du logement, à l'intérieur du volume bâti existant, jusqu'à atteindre une surface totale de 100 m², y compris si cela représente une augmentation de la surface brute de plancher de plus de 60 %. Aujourd'hui déjà, aucune limitation ne s'impose à l'agrandissement des surfaces annexes (garage pour véhicules appartenant aux occupants, accueil des animaux appartenant aux occupants) dans le contexte de cette disposition.

« Entièrement viabilisé » signifie qu'aucune mesure de viabilisation supplémentaire n'est nécessaire. Le critère de la résidence principale relevant de l'ancien droit est rempli si au 1^{er} juillet 1972⁹, quelqu'un avait son domicile dans le bâtiment en question.

Lorsque ces bâtiments d'habitation ne sont pas contigus aux bâtiments d'exploitation, mais isolés, l'art. 24c, al. 4, constitue régulièrement une disposition limitante : elle n'autorise les augmentations de volume que lorsqu'elles sont nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique, ou qu'elles visent à une meilleure intégration dans le paysage.

Pour que la condition d'un usage d'habitation répondant aux normes usuelles soit remplie, il faut que la place soit tellement réduite que le bâtiment ne répond plus aux exigences usuelles en la matière et de ce fait, ne peut plus être loué ou vendu à des

⁹ À titre exceptionnel, une autre date peut être déterminante dès lors que le terrain concerné a été attribué à une autre date à une zone non constructible au sens du principe de séparation régissant l'aménagement du territoire.

fins d'habitation (ATF 1A.290/2004 du 7.4.2005, consid 2.3.2). Pour les mêmes raisons que celles qui ont conduit à modifier l'art. 42, al. 3, let. a, une réglementation un peu plus généreuse peut s'appliquer aussi, aux mêmes conditions¹⁰, à l'agrandissement de bâtiments isolés, entièrement viabilisés, relevant de l'ancien droit. Les agrandissements permettant d'atteindre une surface habitable 100 m² maximum doivent être considérés comme nécessaires à un usage d'habitation selon les normes usuelles. Ils peuvent donc être autorisés, dès lors que les limites fixées à l'art 42 OAT (y compris celles figurant à la note¹⁰) sont respectées et que la compatibilité avec les principaux intérêts de l'aménagement du territoire est assurée. Dans le cadre de cette pesée des intérêts, il faut toutefois tenir compte du fait que les agrandissements à l'extérieur du volume bâti existant ont en général un impact plus important sur le territoire et l'environnement que les agrandissements à l'intérieur de ce volume. On peut éventuellement s'appuyer ici sur les stratégies cantonales de préservation de logements adaptés aux familles pour obtenir de plus généreuses possibilités d'extension.

La dernière partie de la phrase supprimée à la lettre a est déplacée vers l'al. 5 (voir à cet endroit).

À l'al. 4, le renvoi à l'al. 3, let. a, a toujours été source de confusion. Par souci de clarté, la disposition a donc été reformulée. La précision selon laquelle les agrandissements sont entièrement comptabilisés tranche une vieille question litigieuse. En cas de démolition et de reconstruction, le volume bâti est supprimé, il n'y a donc plus de volume bâti existant, et on ne peut donc procéder à un agrandissement à l'intérieur du volume bâti existant.

L'al. 5 rassemble les dispositions spéciales relatives à la politique énergétique dans le contexte de l'art. 24c LAT. Cette disposition a été étoffée afin de répondre au mandat de l'art. 24, al. 2, LAT.

Art. 42a

Conformément au mandat de légiférer de l'art. 24, al. 2, LAT et des explications figurant au chapitre 2.4, l'al. 1 est modifié de manière à faciliter les assainissements énergétiques.

Art. 42b

L'al. 2 qui existait jusqu'à présent a parfois fait l'objet d'interprétations erronées selon lesquelles les surfaces servant à la détention d'animaux de compagnie devaient être comptabilisées comme surfaces habitables (« surface brute de plancher imputable » au sens de l'art. 42, al. 3, let. b). Afin de dissiper ce malentendu, l'al. 2 a été abrogé et l'al. 1 a été complété. Pour des raisons pratiques, il n'est pas possible de distinguer si des locaux inhabités abritent les véhicules des occupants, leur mobilier, ou des animaux. Dans les cas visés par l'art. 42, al. 3, let. a, ces cas ne doivent généralement pas être pris en compte, mais ils doivent l'être dans les cas visés à la let. b.

Avec le nouvel al. 6^{bis}, le Conseil fédéral fait usage de sa compétence à autoriser la reconstruction d'étables pour petits animaux détruits par force majeure (art. 24e, al. 6, LAT).

¹⁰ Bâtiment entièrement viabilisé, résidence principale agricole relevant de l'ancien droit, garantie que l'habitation sera utilisée comme résidence principale à l'avenir aussi.

Art. 43

Lors de la révision partielle du 20 mars 1998 de la LAT, une disposition spéciale avait été introduite avec l'art. 37a (par rapport à l'art. 24c LAT, anciennement art. 24, al. 2). Cette disposition chargeait le Conseil fédéral de définir les conditions auxquelles sont autorisés les changements d'affectation de constructions et d'installations à usage commercial relevant de l'ancien droit. Cette disposition est à présent complétée par l'al. 2, qui contient une règle spéciale pour les établissements de restauration et d'hébergement créés selon l'ancien droit. La question de leur démolition et de leur reconstruction est ici centrale. Conformément à la deuxième phrase de l'art. 37a, al. 2, LAT, le Conseil fédéral règle aussi expressément les conditions auxquelles la démolition de constructions et installations commerciales ailleurs dans le même compartiment de terrain autorise une extension supplémentaire de l'exploitation.

L'art. 37a réglant jusqu'ici, et désormais toujours à l'al. 1, expressément le changement d'affectation, il ne s'applique pas aux reconstructions. Les bâtiments commerciaux relevant de l'ancien droit tombant en principe sous le coup de la disposition spéciale de l'art. 37a LAT, mais aussi sous celui de la disposition générale de l'art. 24c LAT, les reconstructions d'entreprises commerciales doivent en principe être appréciées selon cette disposition. Pour les établissements de restauration et d'hébergement, une autre règle doit toutefois s'appliquer désormais, conformément à l'art. 37a, al. 2, LAT.

Le nouvel al. 4 précise que pour les établissements de restauration et d'hébergement créés selon l'ancien droit, la reconstruction peut être régie aussi par les dispositions plus généreuses de l'art. 37a LAT et de l'art. 43, al. 1 à 3, et non pas par les dispositions plus restrictives de l'art. 24c LAT. La pratique déjà développée pour l'art. 43, al. 1 à 3, est donc déterminante également dans les cas correspondants de reconstruction d'établissements de restauration et d'hébergement.

Les al. 5 et 6 répondent au mandat de régulation de l'art. 37a, al. 2, 2^e phrase, LAT.

L'al. 5 permet dans son principe, et conformément à la disposition citée, de transférer des surfaces de constructions à l'intérieur du même compartiment de terrain pour agrandir des établissements de restauration et d'hébergement. Seules les surfaces affectées à un usage commercial peuvent être utilisées pour ce transfert. La suppression de bâtiments commerciaux *dont l'emplacement était imposé par la destination* ne peut être comptabilisée. Si des bâtiments dont l'emplacement est imposé par la destination (par exemple un restaurant de montagne dans un domaine skiable ou une cabane du CAS) sont supprimés, soit ils font défaut pour la finalité qui leur était assignée, soit ils sont (tôt ou tard) remplacés. Dans les deux cas, cela va à l'encontre des intérêts de l'aménagement du territoire. Le caractère imposé par la destination d'un bâtiment commercial de ce type peut aussi devenir caduc. Dans ce cas, il faut toutefois s'assurer qu'aucune construction ne vient plus tard se substituer à lui.

Tout bâtiment commercial érigé selon l'ancien droit (sur le territoire correspondant en dehors de la zone à bâtir) et supprimé à des fins de compensation donne droit à cette compensation. Toutefois, seuls les établissements de restauration et d'hébergement peuvent profiter de cette possibilité de compensation. Cela concerne donc les hôtels, mais aussi les restaurants. Il n'y a cependant pas de raison d'étendre ces dispositions spéciales aux établissements d'hébergement organisés, par exemple. Certes, selon la législation sur les résidences secondaires, ceux-ci sont largement assimilés aux

hôtels, mais il serait contre-productif d'étendre ces privilèges aux utilisations qui font directement concurrence aux hôtels.

Des limites sont imposées au transfert permis par l'al. 6. Dans la mesure où par rapport au projet mis en consultation, le champ d'application a été étendu aux restaurants, les limites chiffrées sont plus complexes. Selon la première phrase, le nombre de lits ne peut être supérieur à 120 dans les établissements d'hébergement (hôtels). Pour les établissements exclusivement dédiés à la restauration, le nombre de couverts ne doit pas dépasser 100 (2^e phrase). Dans les établissements mixtes, il faut procéder à un calcul mixte : si les capacités pour lits et places assises sont utilisées pour moitié, il en résulte un maximum de 60 lits et de 50 couverts (sans tenir compte des couverts pour les clients de l'hôtel) (3^e phrase). Si la répartition est de trois quarts/un quart, les limites s'établissent à 90 lits et 25 couverts.

Les phrases 1 à 3 mentionnent des valeurs maximales qui ne peuvent être entièrement utilisées sans examen préalable.

La let. a présuppose aussi que l'exploitation soit nécessaire. Il s'agit là d'un critère systématiquement appliqué, y compris pour les constructions conformes à l'affectation de la zone (art. 34, al. 4, let. a, OAT pour la zone agricole) et pour celles dont l'implantation est imposée par la destination (par analogie).

De plus, les utilisations supplémentaires doivent être raisonnablement proportionnées aux améliorations et aux mesures compensatoires prévues (let. b et c). Il convient de prévoir et de réaliser des améliorations permettant de créer la meilleure situation possible avec des moyens raisonnables. Les bâtiments dont on n'a plus besoin doivent être systématiquement démolis, même si on a déjà compensé ailleurs suffisamment de surface construite. S'il existe dans le même compartiment de terrain des bâtiments commerciaux particulièrement gênants, il doit être possible d'exiger qu'ils soient supprimés en priorité et que le potentiel dégagé soit utilisé pour agrandir l'établissement d'hébergement ou de restauration. En revanche, si ces bâtiments sont laissés intacts, et qu'on en supprime d'autres, moins gênants, à leur place, cela doit être justifié par des raisons valables.

L'art. 43, al. 1, reste applicable dans ce contexte aussi. Les critères sont toutefois à évaluer à l'échelle de l'ensemble du compartiment de terrain dans lequel est prévue d'une part l'utilisation supplémentaire, et d'autre part les mesures d'amélioration et de compensation.

L'al. 7 sert les mêmes objectifs que l'art. 25e, al. 5. On peut donc se référer aux explications y relatives.

L'al. 8 doit garantir que les bâtiments construits sur la base des privilèges inscrits aux al. 4 à 6 restent bien à disposition de l'usage autorisé, ou à défaut, qu'ils soient démolis.

Art. 43a

Le nouvel al. 2 sert à mettre en œuvre l'art. 24, al. 2, LAT (facilitation des assainissements énergétiques) là où cela ne se fait pas sur la base d'une règle spéciale figurant dans une autre disposition.

Art. 43b

Par le passé, les procédures visant à rétablir l'état conforme au droit se décomposaient parfois en de multiples étapes dont chacune donnait lieu à une procédure

distincte. Même si les voies de recours étaient limitées, les procédures étaient de facto bloquées dès lors qu'une seule étape était contestée devant les instances jusqu'au Tribunal fédéral.

Si par exemple une nouvelle demande de permis de construire était déposée a posteriori, cela entraînait souvent la suspension de la procédure de rétablissement de l'état conforme au droit, même si les décisions étaient déjà entrées en force et exécutoires. Il était d'ailleurs toujours possible de déposer de nouvelles demandes de permis de construire de ce type.

Dans la pratique, des retards similaires peuvent aussi survenir lorsque des interdictions d'utilisation sont prononcées, ou des mesures visant à les faire appliquer.

Des retards inutiles dans le rétablissement de l'état conforme au droit apparaissent aussi par le passé lorsqu'il s'avérait, après le dépôt d'une demande de permis de construire, que la situation initiale était formellement non conforme au droit (par exemple en cas de demande de permis de construire visant à modifier un bâtiment entièrement ou partiellement illégal).

Ce genre de situation est incompatible avec le mandat légal figurant à l'art. 25, al. 3, LAT. Les mandats aux cantons visant à concentrer et à raccourcir les procédures sont énoncés à l'al. 1 :

La let. a concerne les *interdictions d'utilisation* ordonnées et les mesures ordonnées pour les faire respecter. Celles-ci ne peuvent être suivies d'effets que si, dans les éventuelles procédures de recours, l'effet suspensif n'est accordé qu'avec la plus grande retenue. Il ne faut donc donner suite à une demande d'effet suspensif que si une partie peut rendre vraisemblable que l'utilisation est licite. Il peut s'agir ici de légalité formelle (avec autorisation de construire définitive et valable) ou de légalité matérielle (construction susceptible d'être autorisée).

La let. b traite de la démolition effective des constructions et installations illégales. Le droit cantonal ne peut plus exiger que plusieurs procédures soient menées séparément pour parvenir à ce résultat. Toutes les questions doivent être clarifiées dans une unique procédure, de l'éligibilité à l'obtention a posteriori d'une autorisation à la manière dont l'état conforme au droit doit être rétabli, en passant par le délai dans lequel cela doit être fait, et la manière dont la mesure de substitution doit être prise d'office.

Cela ne s'oppose pas à la compétence fondamentale de la commune comme autorité de délivrance des autorisations de construire et autorité de police des constructions. Il suffit que le canton :

- examine l'éligibilité a posteriori à l'obtention d'une autorisation, si l'on fait valoir que les conditions de cette éligibilité sont remplies ;
- donne son accord lorsque de manière exceptionnelle, l'état conforme au droit ne peut être entièrement rétabli ;
- surveille la procédure pour s'assurer qu'elle se déroule conformément aux prescriptions du droit fédéral, et en particulier qu'elle n'est pas inutilement retardée.

L'al. 2, en revanche, est une disposition de droit fédéral directement applicable. Il n'oblige *pas* à vérifier minutieusement, pour chaque demande d'autorisation de construire, s'il existe sur les parcelles concernées une quelconque construction ou partie de construction illégale. Mais il convient d'utiliser les synergies entre les pro-

cédure en cours pour clarifier, dans le cadre d'une procédure de demande d'autorisation de construire, ce qu'il doit advenir des éventuelles constructions illégales existantes. L'expérience montre que pour les autorités chargées de l'exécution, la charge de travail est fortement réduite quand les mesures peu populaires doivent avoir été réalisées avant que l'on puisse faire usage d'une autorisation. Il s'agit donc d'une disposition permettant d'accroître l'efficacité de la procédure. Si un particulier, dans une procédure de recours, veut faire valoir que cette disposition a été violée, il ne doit être entendu que s'il expose de manière vraisemblable qu'il existe une situation contraire à la loi et qu'il est particulièrement affecté par cette situation supposée illégale (cf. art. 89, al. 1, des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG; SR 173.110]).

L'al. 3 exige des cantons qu'ils dotent l'autorité visée à l'art. 25, al. 2 et 3, LAT des compétences décisionnelles et des ressources nécessaires à l'accomplissement des tâches.

Le droit cantonal désigne régulièrement une autorité chargée de prendre les décisions en vertu de l'art. 25, al. 2, LAT (et désormais aussi de l'art. 25, al. 3 et al. 4, LAT dans son domaine de compétences). Il n'est toutefois pas rare que certains thèmes spécifiques relèvent de la compétence d'une autre autorité cantonale. C'est le plus souvent le cas pour les plans de route cantonaux, dans la mesure où ceux-ci, en tant que plans d'affectation de détail, contiennent dans un seul dossier les décisions nécessaires des plans d'affectation ainsi que l'autorisation de construire. Cette répartition des tâches reste admise. Dans ce type de cas, les tâches fixées à l'art. 25, al. 3, LAT peuvent soit être attribuées entièrement à l'autorité généralement en charge de la construction hors de la zone à bâtir, soit réparties entre les autorités selon les mêmes critères que les tâches prévues par l'art. 25, al. 2, LAT.

Les législations et les pratiques cantonales devront être évaluées avant tout en fonction de leur capacité concrète à lutter efficacement contre le phénomène de la construction illégale. Pour ce faire, les cantons peuvent et doivent fixer des priorités. Plus une situation est grave et critique (en prenant en compte les aspects juridiques et matériels), plus sa priorité est élevée.

Décider sans raison valable que dans un cas concret, l'état conforme au droit ne sera pas rétabli, n'est pas une priorité.

Art. 43c

L'al. 1 s'applique lorsqu'une mesure relevant de la police des constructions est ordonnée sans être assortie d'un délai pour sa réalisation. Il peut arriver en outre qu'après l'entrée en force d'une décision, le délai fixé soit déjà écoulé sans que l'instance de recours ait fixé un nouveau délai. Le fait qu'une autorité doive de nouveau rendre une décision quant au délai induit une perte de temps inutile et une charge de travail supplémentaire pour les autorités. C'est pourquoi la 1^{re} phrase fixe à titre subsidiaire un délai (large) qui doit s'appliquer dans de tels cas, sans qu'il y ait besoin de statuer de nouveau à ce sujet. La 2^e phrase a pour but de prévenir le malentendu selon lequel 180 jours seraient un délai normal et adapté. L'art. 25, al. 3, LAT indique que les délais ne doivent pas être fixés de manière plus large que nécessaire, afin de préserver le principe de proportionnalité.

L'al. 2 vise à résoudre un autre problème pratique susceptible de surcharger inutilement les autorités en charge de la police des constructions et des autorisations de

construire, déjà très sollicitées. Le principe suivant, similaire à l'obligation de motiver dans une procédure de recours, doit s'appliquer dans le cas de constructions illégales : quiconque ne respecte pas l'obligation d'obtenir une autorisation et place les autorités devant le fait accompli, doit lui-même motiver de manière suffisante pourquoi les constructions réalisées peuvent être autorisées a posteriori ou pourquoi il faut exceptionnellement renoncer à rétablir l'état conforme au droit (selon le libellé de l'art. 25, al. 3, LAT). Le même principe doit s'appliquer quand quelqu'un fait valoir qu'une interdiction d'utilisation immédiate représenterait un cas de rigueur intolérable. Cela peut être le cas par exemple lorsque le ou la propriétaire d'un bâtiment l'a mis en location à titre de résidence principale sans révéler la situation juridique du bien, et que les locataires, qui ne pouvaient être au courant de la situation, sont exposés à de graves difficultés.

En d'autres termes, l'al. 2 n'oblige aucunement les autorités à procéder d'office à des clarifications. Celui qui ne motive pas suffisamment ses prétentions perd ses droits.

Art. 43d

Selon l'art. 5a, al. 3, LAT, la Confédération peut allouer des contributions aux cantons pour leurs dépenses liées aux primes de démolition. Les attentes en la matière sont élevées. Cependant, la situation financière de la Confédération est tendue, et du fait de la souveraineté sur les redevances, la Confédération n'a pas la compétence comme les cantons de couvrir ces coûts par des financements spéciaux appropriés. Dans ce contexte, l'art. 43d est conçu comme une disposition réglant les modalités du versement de contributions fédérales *dans l'hypothèse* où les crédits correspondants seraient alloués. Cela permet une certaine flexibilité. Comme il est difficile de prévoir la quantité de démolitions qui seront effectuées et les coûts qu'elles entraîneront pour les cantons¹¹, cette flexibilité paraît juste et pertinente.

L'al. 1 définit que les moyens financiers peuvent éventuellement être déterminés sous la forme d'un plafond des dépenses pluriannuel.

L'al. 2 définit le cadre des contributions versées par les cantons, à condition qu'un montant de crédit suffisant ait été alloué. La fourchette de 20 à 30 % s'explique par la disposition de la loi selon laquelle « les différences entre les cantons, en particulier du rendement de la taxe sur la plus-value », doivent être prises en compte.

L'al. 3 permet de savoir quel taux s'applique à quel canton¹². L'idée est la suivante :

- Plus un canton génère de plus-values grâce aux classements en zone à bâtir, et moins la participation de la Confédération est élevée.
- Il ne s'agit pas de sanctionner les cantons s'ils prélèvent plus que le taux de taxation minimal de 20 %.

¹¹ Le droit que l'art. 5a, al. 1, LAT fonde pour les propriétaires devrait conduire à ce que la prime de démolition représente pour les cantons des dépenses liées.

¹² Cette réglementation a pour conséquence que les cantons qui ne classent pas de surfaces en zones à bâtir perçoivent le taux de contribution le plus élevé, même s'ils ont d'importantes capacités financières et qu'ils ne seraient donc pas tributaires de ces contributions. Si les moyens sont insuffisants, cela peut pénaliser les cantons qui ont moins de capacités financières et qui risqueraient, indépendamment de leur volonté, d'être mis à mal par les primes de démolition (voir sur ce point l'al. 5 et les explications y relatives). Si ce procédé se révèle inéquitable, il faudra examiner ultérieurement si cette règle doit être modifiée.

- Le taux maximal de la contribution fédérale est de 30 %, et le taux minimal de 20 % (sous réserve, dans les deux cas, de moyens financiers suffisants mis à disposition ; sinon, la réduction est proportionnelle).
- Les cantons dans lesquels la taxe sur la plus-value de 20 % serait entièrement consommée par les primes de démolition doivent bénéficier du taux le plus élevé.
- Les cantons qui ne dépenseraient pas plus d'un tiers de la taxe sur la plus-value de 20 % pour les primes de démolition doivent bénéficier du taux minimal.
- Entre ces deux pôles, le taux doit être ajusté proportionnellement.

La prime de démolition doit contribuer à la réalisation des objectifs de stabilisation. Si l'on remplace un bâtiment ou une installation démolis par un bâtiment ou une installation de substitution, cela n'a pas d'effet positif sur la réalisation des objectifs. C'est pourquoi l'art. 5a, al. 1, dernière phrase, LAT prévoit en général de ne pas verser la prime de démolition si une construction de remplacement est réalisée (pour les exceptions à cette règle, voir l'art. 5a, al. 1, 2^e phrase, LAT). Il s'agit par-là de faciliter l'application de l'obligation, inscrite dans la loi, de supprimer les constructions et installations destinées à être remplacées par une nouvelle construction, et qui ne seront plus utilisées. La question de savoir dans quelle mesure le droit cantonal peut créer une réglementation divergente en imposant une obligation légale de supporter les frais de suppression reste ouverte. L'al. 4 a pour but d'inciter les cantons à épuiser leurs possibilités de créer ces règles divergentes. C'est seulement une fois qu'ils l'ont fait, et si, malgré tout, en application directe du droit fédéral, une demande de versement de la prime de démolition est approuvée, que la Confédération participe aux frais de démolition sur la base de l'art. 43d.

L'al. 5 fixe les modalités du versement.

Cette dernière phrase énonce que les contributions versées aux cantons sont réduites proportionnellement quand les fonds disponibles ne sont pas suffisants pour verser les contributions prévues aux al. 2 à 4.

Art. 43e

Les cantons supportant l'essentiel de la charge de la prime de démolition, il serait inéquitable que la Confédération leur demande en retour de financer une partie des primes correspondantes. Cet article précise donc clairement que les cantons ne doivent aucune prime de démolition à la Confédération.

Lorsque les critères correspondants sont remplis, la législation fédérale accorde un droit directement applicable et exécutoire à la prime de démolition. Afin de laisser le temps aux cantons de réaliser les travaux préparatoires, l'art. 5a LAT et les art. 43d et 43e entreront en vigueur le 1^{er} juillet 2026.

Modification d'autres actes

Chiffres 1 à 12

Les modifications d'autres actes sont nécessaires pour inscrire dans les ordonnances spécialisées l'obligation d'annoncer prévue à l'art. 25g, al. 1 (voir les explications relatives à cette disposition).

À l'occasion de ces modifications, les modalités de notifications seront aussi adaptées à la mensuration officielle dans les ordonnances spécialisées, et ce à deux

égards : d'une part, les changements qui entraînent une modification de la mensuration officielle seront désormais annoncés à l'Office fédéral de topographie (swisstopo) et non plus au service cantonal du cadastre. Swisstopo coordonnera les modifications avec les cantons. D'autre part, l'obligation d'informer le service du cadastre dès le dépôt du dossier d'autorisation ne s'est pas révélée pertinente. Il est plus judicieux de transmettre les plans approuvés aux services compétents. De plus, si le projet entraîne une mise à jour de la mensuration officielle, il faudra annoncer le début et l'achèvement effectifs des travaux.

Ces modifications entreront en vigueur en même temps que les autres dispositions concernant les objectifs de stabilisation, le 1^{er} juillet 2026.

Chiffre 13 : ordonnance du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (OTerm ; RS 910.91)

Cette modification s'explique par le fait que le domaine d'application de l'ancien art. 32c, al. 1 OAT a été partiellement repris par l'art. 24^{ter}, al. 2 LAT. Cette disposition légale fixe les conditions auxquelles les installations solaires indépendantes qui ne revêtent pas un intérêt national et qui se trouvent situées sur des surfaces agricoles sont considérées comme des constructions dont l'implantation est imposée par leur destination. L'art. 32c, al. 1, expose les conditions auxquelles les installations solaires liées à des constructions ou installations qui sont situées hors de la zone à bâtir peuvent être autorisées comme étant imposées par leur destination. Aussi bien les installations solaires visées à l'art. 24^{ter}, al. 2, LAT, que les installations visées à l'art. 32c, al. 1, OAT font partie de la surface agricole utile dès lors que l'exploitant a apporté les preuves mentionnées à l'art. 16, al. 5, let. b, ch. 1 et 2, OTerm. Les installations solaires indépendantes selon l'art. 24^{ter}, al. 1, LAT ne sont pas considérées comme surfaces agricoles utiles au sens de l'art. 16, al. 5, OTerm.