Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement, des transports,
de l'énergie et de la communication (DETEC)
Office fédéral du développement territorial ARE

Berne, 19 juin 2024

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)

Rapport explicatif
en vue de l'ouverture de la procédure de consultation

BK-D-BB8A3401/1090

Condensé

L'élément central de la présente révision 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, et d'autre part à préserver une certaine marge de manœuvre pour un développement modéré de la construction en dehors de la zone à bâtir. Les cantons sont tenus de contrôler le développement des constructions en dehors de la zone à bâtir et de veiller à ce que les objectifs de stabilisation soient atteints. L'ordonnance met à leur disposition des instruments essentiels pour y parvenir. Si un canton n'est pas en mesure de réaliser les objectifs de stabilisation, un mécanisme de compensation intervient : tout nouveau bâtiment doit faire l'objet d'une compensation en termes de surface.

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). Le présent projet mis en consultation contient les dispositions d'exécution nécessaires à cet effet. Il intègre par ailleurs les dispositions d'exécution de la loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables, approuvée par le Parlement le même jour, étant donné que cette loi prévoit aussi des modifications de la loi sur l'aménagement du territoire.

Contenu du projet

Le projet mis en consultation contient 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 relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables. Les dispositions centrales sont celles qui concernent la stabilisation du nombre de bâtiments et de l'imperméabilisation des surfaces. Pour atteindre cet objectif, une limite quantitative est fixée : la future évolution des constructions en dehors de la zone à bâtir ne devra pas dépasser 101 % des valeurs déterminantes au 29 septembre 2023 (état de référence). Par ailleurs, ce projet concrétise les exigences relatives aux mesures de compensation et d'amélioration dans le cadre du nouvel instrument de planification qu'est la méthode territoriale. Il contient également des dispositions relatives aux assouplissements possibles en matière d'immissions d'odeurs et de bruit de l'agriculture, à l'amélioration des conditions d'utilisation des énergies renouvelables 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 de consultation 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 ! »).

Table des matières

1 Contexte 4

2 Grandes lignes du projet 4

2.1 Stabilisation des constructions 4

2.2 Méthode territoriale 8

2.3 Priorité à l'agriculture dans les zones agricoles 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 9

3 Conséquences 10

3.1 Conséquences pour la Confédération 10

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes 10

3.3 Conséquences économiques, sociales et environnementales 11

4 Aspects juridiques 11

4.1 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse 11

4.2 Protection des données 11

5 Commentaire des différentes dispositions 12

1 Contexte

Le 29 septembre 2023, le Parlement a approuvé 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). Le projet de consultation concernant une révision partielle 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 cette révision de la loi 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 1er septembre 2021 [FF *2021* 2115]), le Parlement a révisé le projet de loi pour en faire un contre-projet indirect à cette initiative, et a ainsi intégré d'importants éléments nouveaux sous forme de dispositions relatives à la stabilisation des constructions. Celles-ci doivent aussi être concrétisées au niveau de l'ordonnance.

Le projet mis en consultation 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 (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 de consultation 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 ! »)

2 Grandes lignes du projet

2.1 Stabilisation des constructions

L'une des revendications fondamentales de l'Initiative paysage était que le nombre de bâtiments et la surface sollicitée par ceux-ci dans les parties non constructibles du territoire n'augmentent pas. Dans le cadre de la transformation de la LAT 2 en contre-projet indirect à l'Initiative paysage, des objectifs de stabilisation pour le territoire non constructible ont été intégrés à la loi. Seul le nombre de bâtiments a été pris en compte et non plus la surface sollicitée. Le critère de la « surface sollicitée » utilisé dans l'Initiative paysage a cependant été intégré sous la forme d'un objectif de stabilisation de l'imperméabilisation des sols rédigé de manière légèrement plus large, mais prévoyant en revanche différentes exceptions.

Au niveau de la loi, les dispositions concernant la stabilisation des constructions figurent aux art. 1, 6, 8*d*, 24*f*, 38*b* et 38*c*. Dans le projet de révision de l'OAT, on a créé à cet effet le « Chapitre 3a : Objectif de stabilisation », avec les art. 25*a* à 25*g*, complétés par l'art. 52*b*, et un complément à l'annexe 1 de l'ordonnance du 21 mai 2008 sur la géoinformation (OGéo ; RS 510.620).

Les dispositions relatives à la stabilisation se composent des éléments suivants :
- définition du champ d'application territorial et matériel ;
- définition des objectifs à atteindre à partir des valeurs à la date de référence et des modifications survenues depuis lors ;
- caractéristiques exigibles du concept global permettant d'atteindre les objectifs de stabilisation et devant être inscrit dans le plan directeur cantonal ;
- exigences en matière de comptes-rendus et de bases de données ;
- conséquences juridiques dans le cas où les délais ne sont pas respectés et les objectifs ne sont pas atteints ;
- les bâtiments et surfaces imperméabilisées autorisés par la Confédération.

Afin de vérifier si les objectifs de stabilisation sont atteints, il faut dans un premier temps collecter les données permettant de déterminer l'état de référence. L'objectif est de limiter autant que possible la charge de travail et les coûts liés à la collecte des données. Les dispositions nécessaires pour y parvenir ont été élaborées en étroite collaboration avec la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) et la Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC).

Pour pouvoir attester le respect des objectifs de stabilisation, il faut au préalable établir les éléments suivants :
- état des données de référence : nombre de bâtiments existants et de l'étendue des surfaces imperméabilisées à la date de référence, le 29 septembre 2023 ;
- modifications admissibles : modifications restant possibles par rapport à l'état des données de référence et à l'issue desquelles les objectifs de stabilisation sont encore considérés comme atteints ;
- Bilan : modifications du nombre de bâtiments et de la surface imperméabilisée depuis la date de référence.

ÉTAT DES DONNÉES DE RÉFÉRENCE

Les données disponibles actuellement sont lacunaires. Même si l'on obtient des chiffres supplémentaires et que l'on peut les intégrer aux données de référence, ces bases de données ne pourront fournir une image exhaustive des données de référence. Il est donc important de mettre au point une méthode pouvant fonctionner aussi avec des données de référence lacunaires.

La comptabilisation des surfaces imperméabilisées, surtout, présente des difficultés particulières. La meilleure approximation devrait provenir des géodonnées de la « couverture du sol » (CDS) de la mensuration officielle.

Celle-ci ne détermine toutefois pas prioritairement si une surface est imperméabilisée ou non, mais si elle est stabilisée ou non. Pour les données de référence concernant les surfaces imperméabilisées, les cantons peuvent donc procéder selon les règles proposées ici (art. 25*c*, al. 1) et s'appuyer sur les surfaces dotées de l'attribut « stabilisées » dans la CDS. Étant donné que la mise à jour de ces données prend un certain temps, il doit s'agir d'un état de données dont la date se situe entre le 29 septembre 2023 et le 30 juin 2024.

Les bâtiments représentent aussi une catégorie de la CDS. Certes, ils ne sont pas encore renseignés partout de manière exhaustive, mais les données sont plus homogènes entre les cantons. De ce fait, pour les données concernant les bâtiments aussi, on doit pouvoir s'appuyer sur la CDS.

Si dans le cadre de futures opérations de construction et d'aménagement du territoire, on obtient de nouvelles informations quant à l'état de référence, il convient d'améliorer à cette occasion les *données de référence*. Mais il est plus important de savoir quelles nouvelles imperméabilisations et constructions doivent être ajoutées au total, et lesquelles doivent être retranchées au fil du temps (voir pour plus de détails les explications relatives à l'art. 25*d*).

Les données de référence ne seront pas complètes, ce qui résulte de l'art. 25*c*, al. 1, qui énonce : « Les valeurs relatives au nombre de bâtiments et à la surface imperméabilisée au 29 septembre 2023 (date de référence) se fondent sur les données disponibles les meilleures possibles. »

Concernant les données de référence, il est important de noter ceci : il n'est pas nécessaire de mentionner si les imperméabilisations à la date de référence ont été faites pour des raisons agricoles, touristiques, pour implanter des installations énergétiques ou des installations de transport cantonales ou nationales (art. 1, al. 2, let. b^{quater} et art. 8*d*, al. 2, 2^{e} phrase LAT).

MODIFICATIONS ADMISSIBLES

L'Initiative paysage exigeait un plafonnement des constructions et des surfaces imperméabilisées. Le Parlement a voulu quant à lui, dans son contre-projet, préserver une certaine marge de manœuvre, y compris pour laisser aux cantons suffisamment de temps jusqu'à ce que les dispositions soient effectivement mises en œuvre et déploient leurs effets. Le Parlement a donc opté pour une stabilisation et non pour un plafonnement.

Selon l'art. 25*d*, les objectifs de stabilisation sont atteints lorsque les valeurs actuelles relatives au nombre de bâtiments et à la surface imperméabilisée dans le canton concerné ne dépassent pas 101 % des valeurs déterminantes au 29 septembre 2023. Il s'agit des données de référence.

L'important est que l'évolution encore admissible reste mesurée. Le nombre de bâtiments situés hors zone à bâtir étant actuellement de 620 000, une augmentation de 1 % équivaut à environ 6200 bâtiments supplémentaires. Ces dernières années, en Suisse, environ 500 bâtiments ont été construits chaque année hors de la zone à bâtir. Le potentiel de modification admissible de 1 % correspond donc à un peu plus de dix années d'activité de construction. Tant qu'un canton reste en dessous de ce seuil, seul compte le solde de bâtiments. C'est seulement à partir du moment où ce seuil est franchi que tout nouveau bâtiment est soumis à compensation. Si la valeur de la variation admissible restante était fixée trop haut, cela irait à l'encontre de l'intention du législateur, qui est de stabiliser le nombre de constructions hors de la zone à bâtir.

On tient compte ainsi de ces deux exigences : protéger les paysages sans constructions d'une part, et d'autre part préserver la marge de manœuvre des cantons pour les évolutions à venir.

BILAN DES MODIFICATIONS SURVENUES

Il est essentiel de comptabiliser précisément les nouvelles imperméabilisations ou les nouvelles constructions réalisées, et celles qui seront supprimées. C'est pourquoi désormais, des géodonnées des nouveaux bâtiments et des nouvelles imperméabilisations doivent être disponibles dès l'octroi des permis de construire. Les exi-

gences minimales à respecter ici doivent être élaborées et déterminées avec les cantons dans le cadre d'un modèle de géodonnées minimal, conformément à l'annexe 1 de l'ordonnance du 21 mai 2008 sur la géoinformation (RS 510.620).

Dans le cas de surfaces imperméabilisées nouvellement autorisées, il conviendra de mentionner si elles sont réservées à l'agriculture, à l'exercice d'activités touristiques, à des installations énergétiques ou à des installations de transport cantonales ou nationales et qui, de ce fait, sont autorisés en dehors de la zone à bâtir. (art. 1, al. 2, let. b^{quater} et art. 8*d*, al. 2, 2e phrase LAT). Tant qu'elles servent ces objectifs, elles sont sans incidence sur les objectifs de stabilisation.

Il convient d'intégrer aussi au bilan des modifications survenues les bâtiments et les surfaces imperméabilisées pour lesquels il existait au 29 septembre 2023 une décision de démolition entrée en force. Ces bâtiments et surfaces imperméabilisées n'étant toutefois pas inclus dans l'état des données de référence (voir art. 25*c*, al. 2), seule leur démolition permet d'équilibrer le bilan des modifications survenues. En revanche, les autres bâtiments et surfaces imperméabilisées existants sans droit à la date de référence sont considérés comme déjà existants et doivent être inclus dans l'état des données de référence. Leur éventuelle suppression doit également apparaître dans le bilan des modifications, qu'elle allège en conséquence. Cela crée une incitation à la suppression de ce type de bâtiments et de surfaces imperméabilisées.

Afin de prévenir tout malentendu : le mandat conféré par l'art. 25, al. 3, LAT doit être mis en œuvre, que l'existence d'un objet illégal grève les objectifs de stabilisation ou que la suppression d'un objet illégal allège ces objectifs : quiconque construit illégalement un appartement supplémentaire dans son grenier doit le supprimer, même si cet appartement n'a aucune incidence sur les objectifs de stabilisation (pas de bâtiment supplémentaire, pas de surface imperméabilisée supplémentaire).

RÉALISATION DES OBJECTIFS DE STABILISATION AU REGARD DES MODIFICATIONS SURVENUES

Afin d'apprécier les surfaces imperméabilisées et les bâtiments, il faut examiner si les modifications survenues, établies par le bilan, ne s'élèvent pas à plus de 1 % des imperméabilisations à la date de référence (état des données de référence). Seul est pris en considération le territoire entrant dans le champ d'application de la disposition à la date en question (pour l'objectif de stabilisation « bâtiments », les zones à bâtir actuelles ne sont pas prises en compte ; pour l'objectif de stabilisation « surfaces imperméabilisées », les zones à bâtir et les zones d'estivage ne sont pas prises en compte).

CONCEPT GLOBAL DE RÉALISATION DES OBJECTIFS DE STABILISATION

Le canton doit déterminer, dans le cadre d'un concept global intégré au plan directeur, par quelles mesures il entend garantir la réalisation des objectifs de stabilisation. Les différentes mesures sont inscrites et mises en œuvre dans le plan directeur, dans la législation cantonale, et éventuellement dans d'autres instruments. La liste qui suit, indicative et non exhaustive, présente de possibles domaines d'intervention :

- restrictions à la construction hors de la zone à bâtir selon l'art. 27*a* LAT ;
- obligation de compensation pour une sélection de nouvelles utilisations ou dans certaines régions ;
- réversal de démolition (obligation de démolir dès lors que l'utilisation autorisée devient caduque) ;
- octroi et financement de la prime de démolition ;

- incitations à la démolition allant au-delà de la prime de démolition ;
- mise en œuvre de l'art. 43*b* OAT-R dans le domaine des constructions illégales.

Le canton doit inscrire dans le plan directeur un suivi à long terme du développement en dehors des zones à bâtir et en particulier de la réalisation des deux objectifs de stabilisation, qui lui servira de base pour ses rapports. Dans le cadre de ce suivi, le canton est également tenu de prendre en compte les répercussions des éventuelles constructions illégales. Les nouveaux bâtiments illégaux et les nouvelles imperméabilisations illégales relevant des champs d'application locaux des différents objectifs de stabilisation sont toujours déduits de la marge de manœuvre accordée par l'art. 25*b* OAT. La mise en œuvre des mandats confiés à l'art. 43*b* OAT doit donc constituer impérativement un élément du concept global de réalisation des objectifs de stabilisation.

OBLIGATION DE COMPENSER

L'art. 38*b*, al. 3, LAT, selon lequel tout nouveau bâtiment hors zone à bâtir dans le canton concerné est soumis à compensation, peut s'appliquer dans deux cas : d'une part, si le délai prescrit par l'art. 38*b*, al. 1, LAT (délai de première élaboration du contenu du plan directeur relatif à l'objectif de stabilisation en territoire non constructible selon l'art. 8*d*, al. 1 et 2) arrive à échéance sans avoir été utilisé, et d'autre part, si l'objectif de stabilisation n'a pas été atteint (art. 8*d*, al. 4, LAT).

On trouvera des explications détaillées au chapitre 5, pour les différentes dispositions.

2.2 Méthode territoriale

La méthode territoriale est un instrument de planification volontaire qui doit permettre de mieux prendre en compte les particularités cantonales et régionales en matière de construction hors zone à bâtir. L'utilisation de cet instrument requiert une conception d'ensemble du territoire concerné, une base dans le plan directeur cantonal, ainsi que la délimitation d'une zone non constructible incluant des utilisations soumises à compensation (art. 8*c* en lien avec art. 18bis LAT). Il faut en outre que l'adaptation du plan directeur cantonal selon l'art. 38*b*, al. 1, LAT ait été réalisée (art. 38*b*, al. 2, LAT).

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

Pour ce qui est des zones non constructibles incluant des utilisations soumises à compensation (art. 18bis LAT), l'art. 33*a* précise les critères à respecter pour les mesures de compensation et d'amélioration liées à ces utilisations. La finalité de ces exigences est de veiller à ce que les objectifs et les principes de l'aménagement du territoire soient respectés, et entraînent globalement une amélioration de la situation d'ensemble dans la zone concernée.

2.3 Priorité à l'agriculture dans les zones agricoles

La LAT 2 a notamment pour but d'améliorer les conditions-cadres de l'agriculture. L'art. 16, al. 4 de la LAT révisée précise ainsi expressément que l'agriculture et ses besoins ont la priorité sur les utilisations non agricoles. Par ailleurs, à l'art. 16*a*, al. 5, LAT, le Conseil fédéral est chargé 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 de l'agriculture. L'art. 38*a* fixe les modalités de mise en œuvre.

2.4 Recours aux énergies renouvelables

L'approvisionnement sûr de la Suisse en énergies renouvelables fait l'objet de nombreux projets législatifs, achevés ou en cours. Les modifications de l'OAT proposées dans ce contexte s'inscrivent dans la même volonté. 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. En cela, il convient de considérer aussi bien les aspects de la production énergétique que ceux de l'efficience énergétique.

Concrètement, le projet d'ordonnance contient aussi des dispositions d'exécution de la loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables (texte soumis au vote final : FF *2023* 2301), adoptée par le Parlement le 29 septembre 2023. Celle-ci 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.

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.

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

L'objectif des dispositions proposées à l'art. 43*c* est de contribuer à rendre aussi efficaces et complètes que possible les procédures visant à rétablir une situation conforme au droit. Le délai maximal 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.

2.6 Mise en œuvre de l'initiative parlementaire Bregy 20.492

Le projet mis en consultation contient en outre une réglementation 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 ! » (art. 19*a*). La CEATE-N a suspendu le traitement de cet objet afin de pouvoir prendre connaissance et de discuter de la proposition de mise en

œuvre du Conseil fédéral dans le cadre de la présente modification de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, sur laquelle la commission souhaite être consultée. L'ordonnance prévoit que le Conseil fédéral soumette à l'Assemblée fédérale la partie conceptuelle et la partie Programme. L'Assemblée fédérale pourra alors décider si elle veut prendre position. Le cas échéant, le Conseil fédéral est tenu de prendre en compte cet avis dans sa décision relative à ces parties du plan sectoriel. Il peut également s'en écarter, mais il doit alors motiver son choix et en informer la commission.

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 pour les accomplir auront besoin des conseils et du soutien de la Confédération. Ceci est particulièrement vrai de 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 la méthode territoriale. Aux prestations de conseil et de soutien que la Confédération devra apporter pour ces deux planifications s'ajouteront les prestations à fournir dans le cadre de l'examen et de l'approbation des adaptations correspondantes des plans directeurs. D'autre part, la Confédération devra conseiller et soutenir les cantons dans la collecte des données qui leur a été confiée afin d'atteindre l'objectif de stabilisation.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Les cantons se voient dotés 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) : ils doivent définir une stratégie de stabilisation dans le plan directeur cantonal et, le cas échéant, la mettre en oeuvre au moyen d'instruments complémentaires, collecter et mettre à jour les données correspondantes relatives à l'évolution du bâti et informer périodiquement la Confédération. La nouvelle prime de démolition, qui doit être financée par les cantons, aura pour eux des conséquences financières considérables (art. 5*a*, 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, si ce produit est insuffisant, de recourir à des moyens financiers généraux. Les cantons sont toutefois libres de prévoir un financement spécial pour la prime de démolition, ce qui entraînerait toutefois des réglementations supplémentaires.

Par ailleurs, les dispositions de police des constructions relatives à la construction en dehors de la zone à bâtir précisées aux art. 25, al. 2 et 3, LAT pourraient 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 par l'art. 43*b*, qui visent à rendre les procédures relevant de la police des constructions les plus efficaces possibles, soient mises en œuvre. D'autre part, les cantons devront doter les autorités compétentes des compétences décisionnelles et des ressources nécessaires (art. 43*b*, al. 2).

Si les cantons et les communes veulent 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. 8*c* LAT). Il faudra ensuite délimiter dans les procédures régissant les plans d'affectation, qui incombent la plupart du temps aux communes, les zones non constructibles incluant des utilisations soumises à compensation correspondantes (art. 18bis LAT). Lors de la procédure d'autorisation, il convient 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 à une amélioration de la situation globale de la structure de l'habitat, du paysage, de la culture du bâti, des terres cultivables et de la biodiversité. Il convient de remarquer que le plan directeur ne peut être modifié que si le canton dispose d'une stratégie de stabilisation approuvée (art. 38*b*, al. 2, LAT).

3.3 Conséquences économiques, sociales et environnementales

La méthode territoriale représente un nouvel instrument de planification permettant de mieux prendre en compte les particularités des cantons et des régions au regard de la 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 de l'agriculture (art. 38*a*) contribuent à améliorer les conditions-cadres pour l'agriculture à l'intérieur de la zone agricole.

Les réglementations concernant l'objectif de stabilisation entraînent une limitation quantitative du développement des constructions en dehors des zones à bâtir. Cela permet d'éviter de porter encore préjudice à l'agriculture, au paysage et à la nature. Cela signifie également que la qualité des espaces de loisirs et de détente en dehors de la zone à bâtir sera moins affectée.

En outre, les réglementations prévues sur les 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 parlementaire est de renforcer l'implication de l'Assemblée fédérale dans l'élaboration et la modification des plans sectoriels au sens de 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 descriptifs ne sont pas concernés. 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.

Le 23 janvier 2024, la CEATE-N a suspendu le traitement de cet objet afin de pouvoir prendre connaissance et de discuter de la proposition de mise en œuvre du Conseil fédéral dans le cadre de la présente modification de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, sur laquelle la commission souhaite être consultée.

La réglementation proposée laisse à l'Assemblée fédérale le soin de décider sur quelles parties conceptuelles et Programme d'un plan sectoriel, nouvelles ou actualisées, elle veut concrètement 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 entend 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 affaire de planification particulière (al. 2, 1re 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, 2e phrase).

Selon l'al. 3, l'avis de la commission a la portée suivante : le Conseil fédéral doit en tenir compte lorsqu'il se prononce sur la partie concernée du plan sectoriel. Il peut également s'en écarter, mais il doit alors motiver son choix et en informer la commission.

Art. 25a

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

L'al. 1 détermine ce qu'il faut entendre par « bâtiment » au sens de l'objectif de stabilisation (art. 1, al. 2, let. bter, LAT). Il se réfère pour cela à la définition figurant à l'art. 2, let. b de l'ordonnance du 9 juin 2017 sur le Registre fédéral des bâtiments et des logements (ORegBL).

L'al. 2 indique comment les « zones agricoles exploitées à l'année » selon l'art. 16 doivent être délimitées. Est par conséquent exclue du champ d'application territorial 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). Elle 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 et qui tient compte des préoccupations du législateur.

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 nationale (couverture du sol), mais restent perméables à l'eau. Toutefois, la surface seule n'est pas déterminante : Lorsque le sous-sol d'une surface pourvue d'un revêtement en gravier ou marneux est exécuté de manière à garantir l'imperméabilité, la surface correspondante est tout de même considéré comme imperméable.

L'al. 4 précise quelles sont les imperméabilisations du sol devant être considérées comme « rendues nécessaires par l'exercice d'activités touristiques ». Le problème principal vient de la distinction entre le tourisme d'une part, les loisirs et la détente de l'autre. Une place de stationnement située au départ d'un chemin de randonnée sera considérée, dans une zone touristique, comme « rendue nécessaire par l'exercice d'activités touristiques », tandis qu'en dehors de telles zones, elle servira plutôt aux loisirs et à la détente.
Pour l'exécution, il est donc nécessaire de définir les zones dans lesquelles les touristes sont les principaux utilisateurs de ces infrastructures, par rapport aux personnes qui les utilisent pour les loisirs et la détente.
Ces indications doivent figurer dans le plan directeur cantonal. Pour la délimitation, les cantons s'appuieront régulièrement sur des bases et des définitions de plans directeurs déjà existantes et pourront, à partir de ces références, procéder à la délimitation précise.
Si pour des raisons d'utilisation touristique et de loisirs, les imperméabilisations du sol sont imposées par leur destination et autorisées comme telles avant que la désignation de la zone dans le plan directeur n'ait été effectuée, cela n'entraînerait pas une comptabilisation définitive de la surface concernée : Si la zone est définie ultérieurement dans le plan directeur comme région à vocation touristique conformément à la dernière phrase de l'al. 4, la comptabilisation n'a plus lieu d'être.

Il convient de noter que de nombreuses régions à vocation touristique se trouvent dans la région d'estivage et que, par conséquent, l'imperméabilisation des sols n'est pas concernée par l'objectif de stabilisation correspondant.

Art. 25b

La loi exige une stabilisation, contrairement à l'Initiative paysage, qui prévoyait un plafonnement. Une limite supérieure doit être fixée pour la quantité de bâtiments et de sols imperméabilisés autorisés (c'est à cette seule condition que l'évolution correspondante pourra être considérée comme stabilisée), mais elle doit être légèrement supérieure aux valeurs à la date de référence, de manière à ce qu'il subsiste une marge de manœuvre jusqu'à ce que les nouvelles dispositions déploient tous leurs effets dans les cantons.

Pour la stabilisation des bâtiments comme pour celle des surfaces imperméabilisées, la limite doit être fixée à 101 % des valeurs à la date de référence (état des données de référence). Cela autorise une augmentation de 1 %. Mais comme de nom-

breuses exceptions sont prévues à la prise en compte dans le calcul des nouvelles surfaces imperméabilisées, la marge de manœuvre qui en résulte est supérieure.

On estime que le potentiel de modification admissible de 1 % correspond donc à un peu plus de dix années d'activité de construction (voir également ch. 2.1, sous-chapitre « Modifications admissibles »). Elle prend ainsi en compte le fait que la mise en œuvre des mesures de stabilisation dans les cantons prend du temps pour déployer ses effets. Elle permet en même temps d'atteindre l'objectif de stabilisation du nombre de bâtiments en dehors de la zone à bâtir.

Art. 25c

La signification de l'al. 1 a déjà été commentée au chapitre 2.1, rubrique état des données de référence.

Lorsque dans le cadre de futures opérations de construction et d'aménagement du territoire, on obtient de nouvelles informations quant à l'état des données de référence, alors les données doivent être mises à jour. S'il apparaît, lors du traitement d'une demande de permis de construire, qu'une surface était déjà imperméabilisée en 2023 alors que dans la « couverture du sol » (CDS) des données de la mensuration officielle, elle était dotée de l'attribut « non stabilisée », il convient de le mentionner dans les données de référence. Le modèle de géodonnées minimal fixera les exigences minimales pour ce faire. La suppression systématique des lacunes n'est toutefois pas requise.

Le fonctionnement et la signification de l'al. 2 ont été commentés au chapitre 2.1, rubrique Bilan des modifications survenues.

Dans le cas où une construction ou une imperméabilisation a été autorisée ou réalisée autour de la date de référence, on peut se demander si elle est considérée comme déjà existante à la date de référence. L'al. 3 précise, dans la première phrase, que les bâtiments et les surfaces imperméabilisées qui faisaient l'objet d'une autorisation entrée en force à la date de référence sont considérés comme déjà existants à cette date, dans la mesure où ils ont été réalisés plus tard sur la base de cette autorisation. La deuxième phrase indique aussi clairement que pour ce type de bâtiments et de surfaces imperméabilisées existants, aucune distinction n'est faite selon qu'ils soient liés à l'agriculture ou au tourisme (art. 1, al. 2, let. b^{quater} ou qu'ils entrent dans les exceptions prévues à l'art. 8*d*, al. 2, LAT.

L'al. 4 garantit que ni le classement en zone à bâtir, ni le déclassement de bâtiments ou de surfaces imperméabilisées n'ont d'incidence sur les objectifs de stabilisation. Les décisions relatives aux nouvelles affectations doivent être prises sur la base de critères objectifs, sans être influencées par leurs conséquences sur les objectifs de stabilisation.

Le même effet est produit par l'al. 5 pour le placement sous protection des bâtiments.

Art. 25d

Al. 1 : une demande de permis de construire doit généralement établir à l'aide de plans ce qui doit être autorisé, et à quel endroit. Ceci est particulièrement important en dehors de la zone à bâtir, puisque la construction n'y est autorisée qu'à titre exceptionnel, et que le droit fédéral exige que l'autorisation de construire soit particu-

lièrement claire. Lorsque les objectifs de stabilisation sont applicables, la plus grande clarté est requise, notamment pour le nombre de bâtiments et de surfaces imperméabilisées.

Le permis de construire lui-même doit comprendre des géodonnées (al. 3). La procédure est conduite le plus efficacement lorsque la demande de permis de construire est accompagnée de plans sous forme de géodonnées. La formulation « plans ou géodonnées » montre que le droit fédéral n'exclut pas les demandes de permis de construire accompagnées de plans sur papier. Il serait indiqué que les cantons prévoient, dans le traitement des procédures d'autorisation de construire, une étape lors de laquelle une autorité compétente serait chargée d'intégrer correctement ou de vérifier les géodonnées.

Lorsque l'autorité en charge des autorisations de construire traite les demandes concernant les nouveaux bâtiments et les nouvelles surfaces imperméabilisées qui seront éventuellement autorisé(e)s, elle peut à cette occasion vérifier sommairement si les données existantes reflètent correctement les bâtiments et surfaces imperméabilisées (art. 25*c*) existants à la date de référence (29 septembre 2023) dans le périmètre de la demande d'autorisation. Par conséquent, les plans doivent distinguer les bâtiments et surfaces imperméabilisées faisant l'objet de la demande de permis de construire de ceux qui existent déjà (ailleurs) et de ceux qui doivent être supprimés.

L'al. 2 a un rapport avec l'art. 43*b*, al. 1, let. c, qui prescrit de concevoir les procédures de droit cantonal de telle sorte que la décision d'autorisation de construire soit assortie de décisions relatives aux bâtiments illégaux ou aux utilisations illégales, dès lors que leur existence est connue ou qu'elle apparaît au cours de l'examen de la demande d'autorisation de construire. Cependant, la disposition examinée ici n'aborde pas la question de la légalité, mais la question de savoir si une surface, au 29 septembre 2023, était déjà imperméabilisée au sens des dispositions relatives aux objectifs de stabilisation. Il faut tirer parti des synergies apparaissant au cours d'une procédure d'autorisation de construire pour améliorer la base de données. La rectification sert d'une part à calculer correctement les modifications par rapport à la date de référence. D'autre part, elle n'a concrètement d'incidence que sur la question de savoir quelle augmentation des surfaces imperméabilisées (hors exceptions prévues par la loi) on peut envisager dans un canton sans dépasser l'objectif de stabilisation (augmentation de 1 %, art. 25*b*).

Pour les bâtiments au moins, cela doit se passer de cette manière partout en dehors de la zone à bâtir.

Les nouvelles imperméabilisations autorisées, rendues nécessaires par l'agriculture, par l'exercice d'activités touristiques, par des installations énergétiques ou par des installations de transport cantonales ou nationales, ne sont pas prises en compte pour apprécier l'objectif de stabilisation correspondant. (art. 1, al. 2, let. b^{quater} et art. 8*d*, al. 2, 2^{e} phrase, LAT). Mais si cette fonction ou cette destination disparaît au fil du temps, ces surfaces doivent être prises en compte pour apprécier la réalisation de l'objectif de stabilité. Ces éléments doivent au moins être signalés au canton pour qu'il puisse mettre à jour ses données. L'affectation à un autre usage du bâtiment ou de l'installation en question représente un changement de destination qui requiert un permis de construire. Ceci est énoncé à l'al. 4.

Art. 25e

La réalisation des objectifs de stabilisation doit faire l'objet d'un examen périodique et les contenus correspondants 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 par analogie de l'art. 38*b* LAT (art. 8*d*, 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 prévoient déjà 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. 5*a*, 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.

Conformément à 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. 8*d* LAT dans un délai maximal de cinq ans. C'est le cas dès lors que sont franchis les seuils fixés à cet effet dans le cadre de l'approbation du plan directeur. En dehors de cette situation, 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 situation juridique est la même que si le délai prévu à l'art. 38*b*, al. 1, LAT s'écoule sans avoir été utilisé.

Si l'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. 25*f* s'applique également. Il en va de même lorsque le délai prévu à l'al. 2 n'a pas encore formellement commencé à courir. Si les objectifs de stabilisation sont de nouveau respectés, l'obligation de compensation devient caduque. Tout cela résulte de l'al. 4.

L'al. 5 fait référence à l'art. 52*b*, al. 3. On peut donc également se référer aux explications relatives à cette disposition.

Art. 25f

Cet article examine ce que cela signifie lorsque, conformément à l'art. 38*b*, al. 3, LAT, « tout nouveau bâtiment… est soumis à compensation ».

Ce type de compensation doit être distingué de la compensation dans le cadre de la méthode territoriale (art. 8*c* et 18bis LAT), de celle dans le domaine de l'hôtellerie selon l'art. 37*a*, al. 2, LAT (« ailleurs dans le même compartiment de terrain »), et des compensations nécessaires lorsqu'il s'agit de respecter l'objectif de stabilisation concernant les bâtiments (art. 1, al. 2, let.b^{ter}, LAT).

En introduction, l'al. 1 mentionne qu'il peut s'agir soit d'une application directe (conséquence juridique de l'écoulement du délai prévu à l'art. 38*b*, al. 3, LAT), soit d'une application par analogie de l'art. 38*b* LAT (s'appuyant sur l'art. 8*d*, al. 4, LAT).

Il est en outre précisé que la compensation doit être mesurée à la surface des bâtiments : il ne peut en résulter une augmentation de la surface de bâtiment. Ainsi, un nouveau bâtiment de 100 m^2 devrait être compensé par un bâtiment d'au moins 100 m^2, ou par exemple par deux bâtiments de 50 m^2 chacun. À l'inverse, pour compenser deux bâtiments de 50 m^2, un seul bâtiment d'une surface de 100 m^2 serait suffisant.

L'al. 2 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 renaturations compensatoires ont été réalisées (1re phrase).

En cas de renaturations en montagne, en particulier, il faut parfois des années pour que les surfaces renaturées atteignent l'état voulu. Cette disposition n'a pas pour but de retarder aussi longtemps le début de la construction de nouveaux bâtiments. L''al. 3, première phrase précise que, pour les mesures à long terme , il suffit que les travaux de construction soient achevés et que la renaturation soit assurée...

Pour les bâtiments agricoles, ou dont l'implantation est imposée par la destination, l'obligation de procéder à la démolition avant de commencer la nouvelle construction peut aussi entraîner des rigueurs inutiles. Pour ce genre de configurations, la 2e phrase prévoit donc des exceptions. La condition est que la démolition future soit assurée (financièrement, juridiquement et factuellement).

Art. 25g

Les objectifs de stabilisation s'adressent 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. Il existe toutefois aussi des configurations dans lesquelles ces autorisations sont octroyées par les autorités fédérales dans le cadre d'une procédure d'approbation des plans. Il est donc déterminé comment ces bâtiments et imperméabilisations doivent être traités.

La plupart de ces procédures d'approbation des plans se déroulent de manière similaire. Elles ont été harmonisées dans la loi fédérale du 18 juin 1999 sur la coordina-

tion et la simplification des procédures de décision (RO *1999* 3071)[1]. Elles ont cela en commun qu'elles ne nécessitent pas d'autorisations cantonales ni de plan relevant du droit cantonal. Le même principe s'applique aux actes législatifs entrés en force ultérieurement concernant l'approbation des plans des projets fédéraux[2].

Seule la loi du 23 juin 2006 sur les installations à câble (LICa ; RS 743.01) ne dispense pas des autorisations cantonales et des plans relevant du droit cantonal.

Dès lors que les cantons ne peuvent avoir d'influence sur ce qui est autorisé dans le cadre des procédures d'approbation des plans de la Confédération, il ne paraît pas justifié de prendre en compte les bâtiments et installations correspondants dans l'évaluation de la réalisation des objectifs de stabilisation.

L'al. 1 établit le principe selon lequel les exigences relatives aux géodonnées et à la coordination visées à l'art. *25d* s'appliquent également lorsque l'autorisation est délivrée dans le cadre d'une procédure d'approbation des plans de la Confédération.

Parallèlement à la procédure de consultation en cours, il conviendra de déterminer si éventuellement d'autres adaptations de l'ordonnance sont nécessaires dans ce contexte.[3] Il s'agira également de décider si un jeu de géodonnées de base spécifique est éventuellement nécessaire pour les modifications apportées aux bâtiments et à l'imperméabilisation des sols dans le cadre des procédures d'approbation des plans de la Confédération.

L'al. 2 précise que les bâtiments et imperméabilisations autorisés dans le cadre des procédures d'approbation des plans spécifiés dans les notes de bas de page 1 et 2 ne doivent pas être pris en compte dans l'évaluation de la réalisation des objectifs de stabilisation.

Cela ne s'applique toutefois qu'aux bâtiments et imperméabilisations de surfaces autorisés en vertu des dispositions spéciales du droit fédéral, et qui ne sont pas soumis aux plans cantonaux. Les approbations de plans d'installations de transport à câbles ne sont pas concernées.

Tout cela ne change rien au fait que l'art. 1, al. 2, let. b^{ter} et b^{quater} s'adresse aussi à la Confédération. Seuls les bâtiments et imperméabilisations nécessaires doivent donc être créés. La Confédération doit en outre, dans le cadre de ses compétences, contribuer à la suppression des constructions et des imperméabilisations situées en dehors de la zone à bâtir qui n'ont plus d'utilité.

---

[1] Il s'agit des procédures d'approbation des plans en vertu de la loi sur l'armée (RS 510.10), de la loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques (RS 721.80), de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (RS 725.11), de la loi du 24 juin 1902 sur les installations électriques (RS 734.0), de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (RS 742.101), de la loi fédérale du 29 mars 1950 sur les entreprises de trolleybus (RS 744.21), de la loi du 4 octobre 1963 sur les installations de transport par conduites (RS 746.1), de la loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure (RS 747.201) et de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (RS 748.0).

[2] Il s'agit entre autres de la loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire (RS 732.1), de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (RS 142.31) et de la loi fédérale du 17 décembre 2021 sur le transport souterrain de marchandises (RS 749.1).

[3] Cela concerne en particulier les dispositions qui ont été introduites par la révision partielle du 23 août 2023 de l'ordonnance du 18 novembre 1992 sur la mensuration officielle (OMO ; RS 211.432.2).

L'al. 3 aborde la question du traitement des projets fédéraux lorsque leur destination originelle est devenue caduque. La méthode est la même que pour les imperméabilisations dues à l'agriculture, à l'exercice d'activités touristiques, à des installations énergétiques ou à des installations de transport cantonales ou nationales, telle qu'elle est exposée aux art. 25*a* à 25*f* : les constructions et surfaces imperméabilisées qui existaient au 29 septembre 2023 font partie de la situation initiale et ne grèvent donc pas les objectifs de stabilisation. Les constructions et surfaces imperméabilisées qui ont été autorisées et réalisées depuis cette date ne sont pas prises en compte tant qu'elles servent l'objectif ayant justifié qu'elles ne soient pas prises en compte. Si cette destination devient caduque, les éventuelles obligations de suppression susceptibles de résulter du droit fédéral ou cantonal s'appliquent (al. 3, 1re phrase). Dans ce cas aussi, une annonce doit être faite (al. 3, 2e phrase).

Comme il s'agit là d'une compétence des cantons, il conviendra d'en informer prioritairement les autorités cantonales. Dans tous les cas, l'autorité fédérale compétente et l'autorité cantonale compétente sont tenues de s'informer mutuellement de ces annonces.

Pour savoir quelle autorité est chargée de l'exécution d'une éventuelle obligation de suppression, il faut examiner si ladite obligation de suppression découle du droit fédéral ou du droit cantonal. Si elle découle de l'un comme de l'autre, les deux autorités doivent s'entendre pour savoir qui exécute la procédure.

Art. 32bis

Le regroupement d'installations infrastructurelles représente une possibilité d'utilisation mesurée du sol. La première phrase de l'art. 24bis, al. 1, LAT exige expressément de regrouper autant que possible les installations infrastructurelles. L'art. 32bis fournit plus de détails à ce sujet.

L'al. 1 précise que par « regroupement d'infrastructures », il faut aussi entendre le regroupement d'infrastructures ponctuelles entre elles, ou le regroupement d'infrastructures ponctuelles avec des infrastructures linéaires.
Il rappelle en outre qu'il faut examiner si des installations infrastructurelles peuvent être regroupées, et que le regroupement doit se faire sur des sites aussi peu sensibles que possible : Par exemple, si une ligne à haute tension (ligne aérienne) traverse une zone concernée par un inventaire selon la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; SR 451) ou présentant d'autres intérêts dignes de protection (p. ex. en lien avec le tourisme ou les loisirs de proximité), il vaut mieux éviter d'installer encore d'autres lignes aériennes à cet endroit tant qu'une telle solution n'est pas justifiée par d'autres raisons. Certes, il faut s'efforcer de regrouper les installations, mais dans la mesure du possible, sur des sites peu sensibles. Pour évaluer si le site est approprié, il faut notamment examiner le préjudice que subiraient la structure de l'habitat, le paysage, la culture du bâti, les terres cultivables et la biodiversité (conformément à l'énumération de l'art. 18bis, al. 1, let. b, LAT).

L'al. 2 indique que dès la réalisation d'une nouvelle installation infrastructurelle, il faut examiner la possibilité de respecter cet impératif de regroupement. Pour une installation infrastructurelle, il faut donc dès que possible choisir une implantation susceptible de présenter des avantages pour une future utilisation supplémentaire.

Art. 32a, titre

Afin de mettre en évidence la complémentarité avec l'art. 32*a*bis, le titre de l'art. 32*a* doit être complété. La référence à la base légale (ici l'art. *18a* LAT) doit faciliter la vue d'ensemble dans un domaine dont la normalisation est devenue plus complexe.

*Art. 32a*bis

Pour les installations solaires en façades dispensées d'autorisation, la réglementation suit le schéma appliqué jusqu'à présent aux installations solaires en toitures dispensées d'autorisation. Cette disposition précise en premier lieu quand ces installations solaires sont considérées comme suffisamment adaptées (art. 18*a*, al. 1, 1re phrase, LAT). Les autres dispositions de l'art. 18*a* LAT et de l'art. 32*b* OAT en lien avec l'art. 18*a*, al. 3, LAT concernant les installations solaires sur des biens culturels ou dans des sites naturels d'importance cantonale ou nationale demeurent applicables à titre complémentaire.

Les différents bâtiments se distinguent souvent beaucoup plus par leurs façades que par leurs toits. Cette diversité propre aux façades fait qu'il est plus difficile de déterminer des catégories d'installations solaires « suffisamment adaptées » selon le droit fédéral, et donc dispensées d'autorisation. Les conditions à remplir sont fixées aux al. 1 et 2. Les al. 3 et 4 donnent aux cantons la compétence, d'une part, d'élargir la dispense d'autorisation (plus large que dans l'art. 18*a*, al. 2, let. a, LAT, mais limitée aux zones à bâtir ; voir ci-après) et, d'autre part, d'édicter des exigences d'intégration plus poussées des prescriptions d'aménagement cantonales ou communales liées à la zone, lorsque l'utilisation de l'énergie solaire n'est pas limitée de manière excessive.

L'al. 1 détermine six cas dans lesquels les installations solaires en façades sont en principe suffisamment adaptées. Il suffit donc que l'une des six conditions stipulées soit remplie.

Selon la let. a, sont considérées comme telles les installations solaires formant une surface rectangulaire compacte contiguë[4]. Il s'agit de la même exigence que pour les toits, mais un peu plus stricte puisqu'on exige une forme rectangulaire, ce qui semble approprié en façade, notamment au vu des possibilités supplémentaires résultant des let. b à f.

Selon la let. b, les installations solaires sont suffisamment adaptées si elles remplacent de manière uniforme des éléments de façades jusqu'ici uniformes. L'aspect uniforme de la façade précédente est ainsi remplacé par un autre aspect lui aussi uniforme. La teinte n'a pas besoin d'être identique à celle de la façade antérieure.

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.

Lorsqu'il est nécessaire de décomposer une installation solaire en éléments moins harmonieux, l'harmonie requise pour assurer l'adaptation suffisante peut également

[4] Cette disposition impose des exigences en matière de géométrie des installations solaires, mais il est toujours possible de compléter les parties manquantes de cette forme par des éléments dits aveugles. Il s'agit d'éléments factices d'aspect semblable aux modules solaires, mais qui ne produisent pas d'électricité.

être obtenue en choisissant une installation solaire de la même teinte que la façade. Les cadres fins peuvent être réalisés dans un autre matériau, mais leur couleur doit aussi être adaptée. La réglementation correspondante figure à la let. d.

La let. e a pour but d'inciter à réfléchir, dès la phase d'élaboration des plans d'affectation, aux catégories d'installations solaires devant être dispensées d'autorisation. Plus les plans d'affectation contiennent de prescriptions de conception détaillées (de manière générale, et pas seulement pour les installations solaires ; cela peut notamment être le cas aussi dans les plans de quartier, les plans d'aménagement ou autres plans d'affectation de détail [terminologie différente des instruments de planification dans les différents cantons]), et plus il est judicieux de penser à la question des installations solaires dès la planification et de les déclarer dispensées d'autorisation dès ce stade, dès lors qu'elles respectent le cadre imposé.

La let. f doit faire en sorte que dans un type de zone relativement peu sensible, le seuil puisse être fixé assez bas : les zones d'activité (qui ont le Code_HN 12 dans le modèle de géodonnées minimal Plans d'affectation de la Confédération) sont des zones dans lesquelles seules sont autorisées les affectations à des fins de travail et non de logement. Même dans ce type de zone, les exigences de l'al. 2 doivent être remplies pour que les installations solaires puissent être réalisées sans autorisation selon le droit fédéral.

L'al. 2 fixe les conditions cumulatives qui doivent en outre être remplies dans chacun des cas d'application de l'al. 1 :

Selon la let. a, ces installations solaires doivent tenir compte de manière appropriée des éléments de structure ou de décoration existants. On entend par là par exemple les peintures de façade, les corniches, les moulures, les pilastres, les ornements, les piliers, les profilés, les colombages apparents. Cela s'explique par le fait que les façades se prêtent différemment aux installations solaires en fonction de leur structure et de leur conception. Sur des bâtiments anciens présentant une grande valeur du point de vue de la culture du bâti, les façades peuvent être si finement structurées ou décourées que, si les éléments de structure et de décoration étaient recouverts, les rendements susceptibles d'être obtenus avec des installations solaires ne sauraient justifier le préjudice culturel occasionné.

À la let. b, « 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. 32*a*, al. 1, let. a. Il convient d'évoquer particulièrement le cas des installations solaires remplissant la fonction de balustrades de balcons. Dans ce cas spécial, ce n'est pas la façade à proprement parler qui est déterminante, mais la rambarde ou la balustrade du balcon qui doit être remplacée, ou sur laquelle les installations solaires doivent être montées.

La let. d exige une couleur et des matériaux uniformes, et une surface peu réfléchissante (conformément, pour ce point, à l'art. 32*a*, al. 1, let. c). La couleur et les matériaux uniformes doivent être ceux de l'installation solaire en tant que telle. Cela signifie que les différents éléments photovoltaïques et aveugles ont le même aspect, et que l'harmonie visuelle requise est garantie. Des matériaux différents ne sont pas exclus : les cadres, notamment, peuvent être réalisés dans un autre matériau. Au sujet de l'adaptation de la teinte de l'installation solaire à celle de la façade, voir l'al. 1.

L'al. 3 reprend l'idée de l'art. 32*a*, al. 2, qui concerne les toitures, et l'adapte à la situation dans le domaine des façades. Les problèmes étant nettement plus nombreux en matière de façades que de toitures, il est possible que des restrictions un peu plus strictes s'appliquent ici. Cela est compensé par l'al. 4, qui octroie aux cantons une liberté supplémentaire en matière de permis de construire.

Pour compenser les possibilités de restriction prévues à l'al. 3, l'al. 4 donne expressément aux cantons le pouvoir de définir d'autres catégories d'installations solaires en façades suffisamment adaptées et de les dispenser ainsi de l'autorisation de construire. Ce pouvoir doit aussi être compris comme une incitation à user de ce droit dans le cadre de ce qui peut objectivement être défendu.

Cependant, compte tenu du principe de séparation entre le territoire constructible et non constructible (principe de séparation), cette possibilité ne s'applique qu'aux objets situés à l'intérieur de la zone à bâtir.

L'al. 5 aborde une question de coordination : sur le plan de la procédure comme de la construction, il n'est pas efficace, pour les bâtiments neufs nécessitant de toute façon une autorisation de construire, d'ignorer complètement les installations solaires pendant la procédure pour invoquer ensuite le droit à les réaliser sans nécessité de permis. C'est pourquoi la 1re phrase pose pour principe que dans de tels cas, les installations solaires doivent être évaluées dans le cadre de la procédure de permis de construire.

Si la maîtrise d'ouvrage, après l'entrée en force de l'autorisation de construire, a besoin de disposer d'une certaine marge de manœuvre pour les détails de l'installation solaire à réaliser, on peut prendre en compte ce besoin de la manière suivante : dans ce cas, le permis de construire peut ne pas régler les détails de la future installation solaire, mais se contenter de fixer des conditions-cadres à respecter par l'installation solaire qui sera réalisée ultérieurement, sans nouvelle demande d'autorisation de construire. C'est ce que règle la 3e phrase. La 2e phrase donne aux cantons le droit de prévoir d'autres exceptions au principe énoncé dans la 1re phrase.

Il convient de noter que l'art. 32*a*bis ne décrit que les cas dans lesquels il n'est pas nécessaire d'engager une procédure d'autorisation de construire, une procédure d'annonce étant suffisante.

Art. 32c

La question des installations solaires indépendantes est désormais traitée dans d'autres dispositions. L'art. 32*c* ne porte plus que sur les installations solaires en dehors de la zone à bâtir, mais qui ne sont pas indépendantes.

Art. 32d

L'art. 32*d* est la disposition d'exécution de l'art. 24ter LAT, avec lequel il règle les installations solaires indépendantes en dehors de la zone à bâtir dès lors qu'elles ne revêtent pas un intérêt national (les installations solaires d'importance nationale sont désormais régies par la loi fédérale du 29 septembre 2023 relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables [modification de la loi sur l'énergie et de la loi sur l'approvisionnement en électricité], les dispositions d'exécution sont notamment intégrées dans l'ordonnance sur l'énergie du 1er no-

vembre 2017 [OEne ; RS 730.01] et dans l'ordonnance sur l'approvisionnement en électricité du 14 mars 2008 [OApEl ; RS 734.71]).

L'art. 32*c* contenait déjà des dispositions sur les installations solaires indépendantes en dehors de la zone à bâtir (à l'al. 1, let. b et c expressément). La structure de cette disposition est donc aussi reprise pour ces types d'installations solaires, mais adaptée à la nouvelle base légale de l'art. 24ter LAT :

Ce qui était réglé jusqu'ici à l'al. 1 de l'art. 32*c* OAT est désormais réglé par l'art. 24ter LAT. L'al. 1 se limite donc au renvoi requis.

Néanmoins, il convient de mentionner ici quelques cas où il existe des indices d'une charge préexistante (art. 24ter, al.1 , let. a, LAT). C'est le cas, par exemple, des zones caractérisées par des infrastructures touristiques (comme les domaines skiables), des infrastructures de transport (routes, chemins de fer) ou d'autres infrastructures énergétiques (barrages, parcs éoliens). Dans tous les cas, une pesée globale des intérêts doit être effectuée.

Il convient en outre de souligner que les dépenses liées à l'équipement et au raccordement au réseau électrique (art. 24,^{ter} al. 1, let. b, LAT) doivent être proportionnelles à la puissance de l'installation. Si, par exemple, les infrastructures de transport existantes peuvent être utilisées pour l'équipement, ou si elles ne doivent être aménagées ou complétées que ponctuellement, on peut partir du principe que les dépenses correspondantes sont proportionnées. Plus la puissance de l'installation est élevée, plus le périmètre de l'installation est grand. Il va donc de soi que les dépenses liées à l'équipement peuvent également être un peu plus importantes. Des considérations analogues s'appliquent en ce qui concerne le raccordement au réseau électrique. Plus il est possible d'utiliser les lignes, les gaines et les stations de transformation existantes et plus la distance et les investissements en matériel et logistique pour de nouveaux raccordements sont faibles, plus il est possible de considérer que les coûts sont proportionnés.

Les al. 2 et 3 conservent donc leur signification et sont repris de l'art. 32*c*. L'al. 4 de l'art. 32*c* n'a pas besoin d'être repris puisque la disposition correspondante figure dans la loi (art. 24ter, al. 3, LAT).

L'al. 4 de l'art. 24ter LAT exige du Conseil fédéral qu'il règle, en tenant compte de l'objectif de développement au sens l'art. 2 de la loi sur l'énergie du 30 septembre 2016, les détails des al. 1 à 3 de l'art. 24ter LAT, en particulier aussi la garantie financière pour les mesures à prendre conformément à l'al. 3. Voir à ce propos les al. 4 à 6 de l'art. 32*c*. Cependant, l'objectif de développement doit surtout être pris en compte dans l'interprétation du critère de l'implantation imposée par la destination (art. 24ter, al. 1 et 2, LAT) et dans le cadre de la pesée des intérêts (art. 24, al. 1, let. b, LAT ; art. 32*c*, al. 3) : plus le retard pris sur les objectifs de développement est important, et plus le critère devra être apprécié de manière souple. Cette flexibilité est en accord avec la notion d'implantation imposée par la destination, qui en définitive n'est pas une grandeur fixe susceptible d'être mesurée, mais doit se rapporter aux circonstances concrètes.

Art. 32e

L'art. 32*e* porte le titre « Installations destinées à l'utilisation de l'énergie issue de la biomasse (art. 24^{quater} LAT) ». Cette disposition n'aborde cependant l'exécution

que d'une partie de l'art. 24quater LAT, à savoir celle qui concerne les installations de biogaz. Les dispositions d'exécution concernant les installations destinées à transformer des énergies renouvelables en hydrogène, en méthane ou en d'autres hydrocarbures synthétiques figurent à l'art. 32*f*.

Les précisions quant aux dispositions concernant les installations de biomasse de l'art. 24quater LAT ont été motivées uniquement par les installations de biogaz, c'est-à-dire par les installations produisant du méthane à partir de biomasse non ligneuse. Voir à ce propos l'art. 24quater, al. 2, let. a, LAT, qui pour ce type d'installations accorde une attention particulière aux dispositifs existants de raccordement au gaz. S'il apparaît un jour nécessaire d'utiliser certaines marges de manœuvre de l'art. 24quater LAT pour la production d'énergie à partir de biomasse ligneuse aussi, il sera possible, dans le cadre des paquets semestriels de révision d'ordonnances du domaine énergétique, d'ajouter à l'ordonnance des dispositions conformes à l'état de la technique et des besoins à cette date.

L'al. 1 précise, selon les prescriptions de l'art. 24quater LAT, le principal cas dans lequel des installations de biogaz non agricoles peuvent être imposées par leur destination. Le verbe « peuvent » souligne en particulier que la pesée des intérêts peut conduire à un autre résultat. Cela tient au fait que selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, d'un point de vue strictement logique, le caractère imposé par la destination et la pesée des intérêts ne peuvent être clairement séparés l'un de l'autre. Par conséquent, on suppose en quelque sorte ici que lorsque les conditions sont remplies, ces installations sont effectivement imposées par la destination, et que la pesée des intérêts ne pourrait que faire échouer la procédure d'autorisation en présence d'intérêts opposés importants.

On peut considérer que dans ce domaine, le nombre d'installations pour lesquelles un emplacement doit être trouvé en dehors de la zone à bâtir est relativement limité. Le potentiel encore inexploité de cette biomasse utilisable est limité.

Le meilleur moyen d'expliciter la let. a est de recourir à des exemples excluant l'application de cette disposition. Sont certainement considérées comme sensibles, par exemple, les surfaces d'assolement et les aires protégées de toute sorte. Le fait que l'installation de biogaz doive jouxter des infrastructures qui existent légalement, telles que des stations d'épuration des eaux usées ou des postes de transformation, ou des bâtiments agricoles ou similaires, exclut déjà un grand nombre de sites. Le fait qu'un site jouxte une route ne suffit pas à lui seul à remplir ce critère. En revanche, les surfaces résiduelles situées à proximité d'installations infrastructurelles (par exemple dans les boucles des bretelles d'entrée et de sortie d'autoroutes) peuvent satisfaire cette exigence. Toute autre utilisation multiple peut améliorer les synergies (tout à fait au sens du regroupement évoqué à l'art. 32bis) ; lorsqu'il est possible d'utiliser en même temps l'énergie solaire, il faut le faire.

La let. b distingue les exigences en matière de desserte selon l'utilisation prévue du gaz produit. La flexibilité maximale est obtenue lorsque le gaz est injecté dans le réseau. Si de l'électricité doit être produite, cela peut être fait là où il existe, sur le site de l'installation de biogaz, non seulement une possibilité d'injection dans le réseau, mais aussi une possibilité d'utilisation efficace de la chaleur produite.

La let. c précise que les infrastructures routières nécessaires à leur exploitation doivent être présentes. Il convient de prendre en compte le degré d'aménagement

de l'infrastructure routière et la proximité de l'accès, mais aussi la capacité de cette infrastructure.

L'al. 2 aborde un problème spécifique et montre comment il peut être résolu en accord avec la pratique de la législation en vigueur : Dans la création de capacités nécessaires pour le stockage intermédiaire de la biomasse, on peut imaginer par exemple que l'utilisation temporaire des surfaces situées aux alentours de l'installation représente en définitive une solution bien plus avantageuse que si le site de stockage se trouve en zone à bâtir.

La réglementation concernant l'obligation de planification de l'al. 3 reprend les limites que le législateur a lui-même fixées expressément pour les installations de biomasse agricole. Il est rappelé une nouvelle fois qu'il s'agit de biomasse non ligneuse. 45 000 tonnes de bois auraient un contenu énergétique considérablement plus élevé que les 45 000 tonnes de biomasse transformées en gaz dans une installation de biogaz.

La mention de la nécessaire pesée des intérêts à l'al. 4 suit le schéma connu.

Art. 32f

L'art. 32*f* est similaire à l'art. 32*e*, mais intègre les prescriptions spécifiques figurant à l'art. 24^{quater} LAT concernant les installations destinées à transformer des énergies renouvelables en hydrogène, en méthane ou en d'autres hydrocarbures synthétiques.

Il manque toutefois ici un point d'appui dans la loi pour le seuil d'assujettissement à l'obligation d'aménager le territoire (al. 2). En effet, les installations de transformation de l'énergie doivent être raccordées aux installations de production d'énergie renouvelable. Il semble donc logique d'inclure dans la planification l'installation de transformation de l'énergie dès lors que l'installation de production d'énergie est soumise à une obligation d'aménager le territoire. Dans le cas contraire, la limite est fixée à 5000 m^2 de surface au sol occupée. Il s'agit d'une superficie dans laquelle la doctrine et la jurisprudence voient traditionnellement un indice pour l'assujettissement à l'obligation d'aménager le territoire, et qui de ce fait figure depuis longtemps déjà dans l'art. 37 OAT.

Art. 32g

La disposition spéciale figurant à l'art. 24^{quinquies} LAT trouve en particulier sa raison d'être dans l'incertitude qui résultait jusqu'ici de la législation quant à la possibilité d'installer une conduite thermique en dehors de la zone à bâtir si le tracé le plus court passe par des zones non constructibles. La présente disposition clarifie les choses : un tracé permettant de réduire les pertes d'énergie constitue une raison légitime d'implanter une conduite en zone constructible en cas de besoin.

Concrètement, aux termes de l'al. 1, les conduites de chaleur sont considérées comme imposées par leur destination hors de la zone à bâtir, en particulier lorsque la liaison la plus directe possible passe par des zones non constructibles et que ce tracé permet une utilisation plus rationnelle de l'énergie.

Dans ce cas aussi, une pesée des intérêts complète doit être effectuée (al. 2). Elle peut notamment aboutir au refus de l'autorisation lorsque des aires protégées ou des surfaces d'assolement sont affectées.

Art. 32h

La première phrase de l'art. 24bis LAT règle le regroupement des infrastructures en général (voir à ce sujet les explications relatives à l'art. 32bis). Cet article aborde par ailleurs diverses questions liées aux installations de télécommunication mobile en dehors des zones à bâtir. Aux al. 2 et 3, la loi règle elle-même 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 sont intégrées dans un pylône à haute tension ou aménagées d'une autre manière à l'intérieur de la silhouette d'une installation infrastructurelle existante. Les silhouettes typiques susceptibles d'être concernées se trouvent le long des voies ferrées, avec les mâts de caténaires et les lignes de contact. L'aspect déterminant n'est pas tant la forme géométrique de la silhouette que la façon dont l'œil la perçoit. La 2e phrase a pour but de garantir qu'au moment où l'infrastructurelle dans laquelle l'antenne de téléphonie mobile est intégrée doit être déconstruite, l'installation de téléphonie intégrée doit elle aussi être 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. 24bis 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. 33*a* 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. 8*c*, al. 1, let. b LAT et l'art. 18bis 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. 8*c*, al. 1, let. a, LAT). L'al. 1 traite séparément de la compensation liée aux fins de construction. Elle clarifie la situation à deux égards :

- Du point de vue de la construction, il n'est pas permis d'augmenter le volume total des constructions hors sol, et par ailleurs, il n'est pas permis non plus d'utiliser davantage de surfaces à des fins de construction.

- En outre, 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 sous la forme de surfaces d'assolement.

L'al. 2 rassemble les aspects réglementaires énoncés à l'art. 8*c*, al. 1, et ceux de l'art. 18bis, 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. Il existait à proximité des serres qui n'étaient plus utilisées, et qui offraient une superficie et un volume importants. On pourrait tout à fait penser, dans une telle situation, que la démolition des serres créerait suffisamment de compensation et d'amélioration pour réaliser ce projet. Pourtant, cela irait à l'encontre du principe de séparation que de remplacer des serres désaffectées par une surface et un volume équivalent d'immeubles d'habitation. En effet, des immeubles d'habitation entraînent une utilisation plus intensive de l'espace que des serres désaffectées. Dans ces cas de figure, il faudrait donc une surcompensation significative de la construction. Quant à savoir où fixer la limite de l'amélioration envisagée de la situation, cela dépend de chaque cas. La décision correspondante devrait donc être prise par l'autorité en charge des autorisations de construire sur la base des prescriptions correspondantes du plan directeur cantonal et de la zone non constructible concernée, avec utilisations soumises à compensation selon l'art. 18bis LAT.

Enfin, 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. 16*a*, al. 1bis, LAT.

Art. 38a

L'art. 38*a* 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 d'odeurs et de bruit de l'agriculture, 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 la priorité accordée à l'agriculture l'emporte sur l'intérêt au 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 éventuellement cette règle en prescrivant des distances minimales inférieures.

Dans ce contexte, il faut rappeler qu'on ne peut accorder des assouplissements qu'une fois que toutes les mesures techniques et de fonctionnement permettant de réduire les immissions ont 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 que le moindre préjudice pour l'agriculture justifie que l'on impose aux personnes concernées des nuisances supplémentaires significatives.

L'al. 2 cite des configurations dans lesquelles l'intérêt de la priorité à l'agriculture prévaut 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, l'intérêt de la priorité à l'agriculture prévaut 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 l'intérêt à la priorité de l'agriculture prévaut. 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 la priorité de l'agriculture prévaut. 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 serait possible désormais d'interroger les personnes pour savoir si elles acceptent les assouplissements envisagés. Si elles les acceptent, cela indique que que l'intérêt à la priorité de l'agriculture prévaut. Un éventuel recourant serait donc libre de prouver que dans ce cas présent, l'intérêt au 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. 42*b*, al. 7, OAT). Selon la let. b, il faut en outre examiner s'il n'y a pas de 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.

Selon l'al. 5, une autorisation de construire est désormais nécessaire 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. Le passage de l'usage d'habitation agricole à non agricole occasionne régulièrement un besoin accru de protection face aux nuisances olfactives et sonores. Indépendamment de ce fait, de tels changements d'affectation sont aujourd'hui déjà souvent soumis à autorisation. Au cours de cette procédure d'autorisation, il faudra dorénavant examiner si l'utilisation prévue nécessite une protection plus élevée du point de vue du droit de l'environnement, et si cette utilisation peut être autorisée, c'est-à-dire notamment si elle est compatible avec la priorité de l'agriculture sur les usages non agricoles inscrite à l'art. 16, al. 4, LAT.

L'al. 5 a pour but de garantir que des logements présentant des avantages pour l'exploitation agricole ne peuvent perdre cette fonction de manière incontrôlée, avec les conséquences négatives que cela implique pour l'agriculture (voir l'exposé des faits dans l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_462/2022 du 15 janvier 2024, consid. 7.4.5).

Selon la 2e phrase de l'al. 5, l'autorisation de l'utilisation nécessitant une protection plus élevée du point de vue du droit de l'environnement devient automatiquement caduque s'il y a incompatibilité avec le droit de la protection de l'environnement. Il y a notamment incompatibilité lorsque du fait de l'utilisation non agricole, un autre projet de construction agricole susceptible d'être autorisé ne pourrait obtenir l'autorisation requise, ou lorsqu'une utilisation agricole existante devrait être restreinte ou abandonnée.

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 abrogé, et le titre doit être modifié.

L'al. 3 doit être adapté au nouveau libellé de l'art. 24*d*, 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, et c'est une nouveauté, l'environnement doit être expressément intégré dans l'analyse requise.

Art. 42

La modification du titre de l'art. 24*c* 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 en ce sens l'art. 41 RPV.

La modification proposée à l'al. 3, let. a répond à la motion Burgherr, 23.3717, « Transformation des bâtiments agricoles. Accroître la marge de manœuvre ». Les bâtiments d'habitation agricoles traditionnels varient fortement d'une région à l'autre. Là où les bâtiments relevant de l'ancien droit sont entièrement viabilisés, et où il est garanti que leur affectation originelle comme résidence principale restera préservée, on pourra à l'avenir augmenter la superficie du logement, à l'intérieur du volume bâti existant, jusqu'à atteindre une surface totale de 100 m^2, 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 agricole relevant de l'ancien droit est rempli si au 1er juillet 1972[5], le bâtiment en question était habité par des personnes qui y exercaient une activité agricole. Ceci s'applique même si à cette date, toutes les conditions n'avaient pas été remplies pour obtenir une autorisation de logement agricole.

Lorsque ces bâtiments d'habitation ne sont pas contigus aux bâtiments d'exploitation mais isolés, l'al. 4 de l'art. 24*c* 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 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 doit s'appliquer aussi, aux mêmes conditions[6], à l'agrandissement de bâtiments isolés, entièrement viabilisés, relevant de l'ancien droit. Les agrandissements permettant d'atteindre une surface habitable 100 m^2 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 sont respectées et que la compatibilité avec les principaux intérêts de l'aménagement du territoire est assurée.

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. La disposition est reformulée dans un souci de clarification. 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.

---

[5] 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.

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

L’al. 5 rassemble les dispositions spéciales relatives à la politique énergétique dans le contexte de l’art. 24*c* 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 lever ce malentendu, l’al. 2 est abrogé et l’al. 1 est complété.

Avec le nouvel al. 6, le Conseil fédéral fait usage de sa compétence à autoriser la reconstruction de petits bâtiments annexes détruits par force majeure (art. 24*e*, al. 6, LAT).

Art. 43

Lors de la révision partielle de la LAT du 20 mars 1998, une disposition spéciale avait été introduite avec l’art. 37*a* (par rapport à l’art. 24*c* 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 un alinéa supplémentaire (alinéa 2) contenant 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. 37*a*, al. 2, LAT, le Conseil fédéral règle expressément aussi 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. 37*a* 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. 37*a* LAT, mais aussi sous celui de la disposition générale de l’art. 24*c* 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 s’appliquer désormais, conformément à l’art. 37*a*, al. 2, LAT.

Le nouvel al. 4 de l’art. 43 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. 37*a* LAT et de l’art. 43, al. 1 à 3, et non pas par les dispositions plus restrictives de l’art. 24*c*. La pratique déjà développée pour l’art. 43, al. 1 à 3, sera alors déterminante également dans les cas correspondants de reconstruction d’établissements de restauration et d’hébergement.

L'al. 5 répond au mandat de régulation de l'art. 37*a*, al. 2, 2e phrase, LAT. Selon cet alinéa, le volume construit hors sol des constructions à usage commercial doit pouvoir être transféré si nécessaire à l'endroit où l'un des hôtels créés selon l'ancien droit doit être reconstruit. Aucune limite supérieure fixe n'est imposée au volume hors sol. Ces possibilités sont limitées par différentes prescriptions, qui sont notamment les suivantes :

- la surface de bâtiment globale[7] ne doit pas augmenter ;
- le nombre de lits ne doit pas dépasser 100 ;
- il doit être plausible que les agrandissements prévus sont nécessaires pour l'exploitation ;
- le potentiel d'amélioration résultant de la suppression d'autres constructions et installations à usage commercial situées dans le même compartiment de terrain doit être entièrement exploité. Sur cette base, il doit être possible d'exiger des requérants, pour autant qu'on puisse raisonnablement l'attendre d'eux, qu'ils contribuent à l'amélioration du territoire dans des proportions allant au-delà du pur respect des limites comptables fixées dans l'ordonnance. Si par exemple il existe dans le compartiment de terrain des constructions à usage commercial particulièrement gênantes, on doit pouvoir exiger qu'elles soient supprimées en priorité et utilisées comme potentiel d'extension au bénéfice de l'hôtel. 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'al. 6 vise par ailleurs à faire en sorte que les bâtiments construits grâce aux privilèges liés aux al. 4 et 5 soient réellement à disposition de l'usage autorisé, ou 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 quand les voies de recours, en revanche, étaient limitées, les procédures restaient de fait à l'arrêt dès lors qu'un recours était déposé contre l'une de ces étapes avec l'intention d'aller 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.

---

[7] La notion de surface de bâtiment correspond par exemple à celle de l'art. 45*a*, al. 1 de la loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie (LEneE ; RS 730.0). La « Directive de spécification en mensuration officielle, Couche d'information de la couverture du sol » de la Conférence des services cantonaux du cadastre, édition du 16 juin 2011, fournit des explications détaillées à ce sujet, voir le chapitre 3.1 Bâtiments. En fin de compte, c'est la surface au sol sur laquelle se trouve un bâtiment.

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 apparaissaient 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 correspondants visant à concentrer les procédures se trouvent 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 est en mesure de 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 ;
– garde un œil sur 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.

La let. c n'oblige pas à vérifier minutieusement, pour chaque demande de permis de construire, s'il existe sur les parcelles concernées par l'autorisation de construire une quelconque construction ou partie de construction illégale. En revanche, il convient d'utiliser les synergies entre les procédures en cours pour clarifier, dans le cadre d'une procédure de demande de permis 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.

L'al. 2 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.

Art. 43c

L'al. 1 s'applique lorsqu'une mesure de police des constructions est ordonnée sans qu'un délai ne soit fixé 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 de 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 1re 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 2e 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, seraient précipités dans de graves difficultés.

En d'autres termes, les autorités ne sont pas tenues ici de procéder d'office à des clarifications. Celui qui ne motive pas suffisamment ses prétentions perd ses droits.

Art. 52b

Non seulement la collectivité, mais aussi les particuliers peuvent avoir un intérêt à ce que l'existence de bâtiments et d'imperméabilisations soit clairement établie à la date de référence. L'al. 1 les invite expressément à remettre les documents ou copies de documents qui en apportent la preuve. Ils devront être accompagnés d'une description mettant en évidence ce que le document permet de constater et le lieu où se trouve l'objet décrit.
Pour autant que le canton n'en dispose autrement, l'autorité cantonale compétente

est celle déterminée selon l'art. 25, al. 2 et al. 3, LAT. Elle est tenue de conserver ces documents, au moins sous forme électronique, et de les garder accessibles au moyen des informations complémentaires fournies.

L'al. 2 exige des collectivités de tout niveau qu'elles archivent les photographies aériennes, les images satellites et les autres bases de données appropriées susceptibles de faciliter ultérieurement la reconstitution des bâtiments et des surfaces imperméabilisées existants au 29 septembre 2023. Ces données étant désormais presque toutes disponibles sous forme numérique, cela représente un coût maîtrisable.

Afin d'améliorer la clarté et la transparence sur les sanctions applicables, il a été décidé, en lien avec les sanctions prévues par l'art. 38*a* LAT, en vigueur depuis le 1er mai 2014, que les cantons concernés seraient désignés dans une annexe à la présente ordonnance (art. 52*a*, al. 5, OAT). Cette manière de procéder a fait ses preuves, raison pour laquelle elle doit désomais être appliquée à l'art. 38*b* LAT. L'al. 3 le précise.

OGéo, Annexe 1

Les données nécessaires à l'examen des objectifs de stabilisation sont des géodonnées au sens de l'art. 3, al. 1, let. c de la loi du 5 octobre 2007 sur la géoinformation (LGéo ; RS 510.62). L'annexe 1 à l'ordonnance sur la géoinformation du 21 mai 2008 (OGéo ; RS 510.620) doit être complétée en conséquence.